



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá, D.C., 13 de marzo de 2019

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011)

Temas: PROCESO EJECUTIVO - Apelación de auto que niega mandamiento de pago / NULIDADES PROCESALES - Falta de competencia funcional / PREVALENCIA DE LA CONSTITUCIÓN FRENTE A NORMAS DE RANGO LEGAL - Inaplicación de los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso.

Síntesis del caso: proceso ejecutivo en contra del municipio de Tangua (Nariño), en el que se pretende cobrar sumas derivadas de un acuerdo de conciliación realizado previo a demandar ejecutivamente el cumplimiento de una sentencia del Consejo de Estado.

Al momento de decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del Auto de 24 de agosto de 2018, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Nariño se abstuvo de librar mandamiento de pago, el despacho advierte que carece de competencia funcional para conocer del proceso de la referencia en segunda instancia.

Contenido: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones; 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. La demanda; 1.2. Decisión apelada; 1.3. Recurso de apelación.

1.1. La demanda

1. El 28 de febrero de 2018¹, los señores José María Sofonías Navarro Guancha, María Edilia Navarro Guancha y José María Consul Navarro

¹ Folios 2-6 del cuaderno principal.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

Guancha interpusieron demanda ejecutiva en contra del municipio de Tangua (Nariño) en los siguientes términos (se transcribe):

"PRETENSIONES.

"PRIMERA: Solicito muy comedidamente librar mandamiento de pago, en contra del demandado MUNICIPIO DE TANGUA (N), y en favor de los demandantes por la suma de Sesenta y Seis Millones Cinco Mil Pesos mte (\$66.005.000).

"SEGUNDA: Se ordene la cancelación por parte del demandado y en favor de los demandantes, la suma correspondiente a los intereses moratorios causados a partir del primero (1) de julio de dos mil quince (2015), hasta la fecha en que se haga efectivo el pago.

"TERCERA: Ordénese así mismo la cancelación de las respectivas costas procesales"².

2. Como fundamentos fácticos relevantes, en síntesis, se narraron los siguientes:

3. Mediante Sentencia de segunda instancia de 29 de agosto de 2012 el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B declaró patrimonialmente responsable al municipio de Tangua por la muerte del señor José María Sabulón Navarro Zambrano, ocurrida el 12 de marzo de 1999.

4. Como consecuencia de la anterior declaración condenó a la entidad al pago de 50 SMLMV para cada uno de los señores(as): José María Sofonías Navarro Guancha, María Edilia Navarro Guancha y José María Consul Navarro Guancha.

5. Ante la tardanza del pago por parte de la Administración Municipal y en observancia de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, previo

² Folio 4 del cuaderno principal.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

a demandar ejecutivamente el cumplimiento de la Sentencia, la parte actora inició trámite de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 156 Judicial II para Asuntos Administrativos.

6. En audiencia de conciliación celebrada el 13 de noviembre de 2014, el municipio de Tangua se comprometió al pago de \$ 19'000.000 dentro de los 5 días siguientes al acto que aprobara el acuerdo, y de \$ 66'005.000 el último día hábil de junio de 2015. Por su parte, los convocantes condonaron los intereses causados hasta el momento de la audiencia.

7. Mediante Auto de 20 de enero de 2015 la Procuraduría 156 Judicial II para Asuntos Administrativos aprobó los términos de la conciliación prejudicial por encontrarla ajustada a los requisitos legales y jurisprudenciales.

8. El municipio de Tangua pagó el monto acordado como primera cuota; no obstante, vencido el plazo convenido para el segundo pago —30 de junio de 2015—, y hasta la fecha de presentación de la demanda, la entidad no ha cancelado el saldo restante correspondiente a \$ 66'005.000.

1.2. Decisión apelada.

9. Mediante Auto de 24 de agosto de 2018 el Tribunal Administrativo de Nariño se abstuvo de librar mandamiento de pago pues, a su juicio, en el caso concreto no se constituyó debidamente el título ejecutivo complejo.

10. Adujo que, los acuerdos conciliatorios son títulos ejecutivos complejos integrados por el acta de conciliación y la providencia judicial que la aprueba, de conformidad con el numeral 6 del artículo 104 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

11. Asimismo, indicó que la aprobación judicial de las conciliaciones extrajudiciales está regulada en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, actuación que no se acreditó con los documentos aportados con la demanda.

12. Finalmente, sostuvo que tampoco podía tomarse como título ejecutivo la Sentencia de 29 de agosto de 2012 ya que se aportó en copia simple, en contravía del requisito legal de allegar el título original o en copia auténtica.

1.3. Recurso de apelación³

13. Inconforme con la anterior decisión la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fundamentó en dos razones:

- a) De conformidad con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 la conciliación extrajudicial que se adelante como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos a iniciarse en contra de los municipios no requiere de aprobación judicial.
- b) La sentencia aportada en copia simple tiene como único propósito soportar la existencia de la obligación, ya que los documentos que forman el título ejecutivo en el presente asunto son el acta de conciliación y el Auto de la Procuraduría que aprueba la diligencia, que sí fueron aportados en copia auténtica.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Régimen procesal aplicable; 2.2. Caso concreto; 2.3. Inaplicación de los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso.

2.1. Régimen procesal aplicable

14. Al proceso de la referencia le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda —28 de febrero de

³ Folios 74-76 del cuaderno del Consejo de Estado.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

2018—, correspondientes al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y al Código General del Proceso, en virtud de la remisión normativa prevista en el artículo 306 del CPACA.

15. De acuerdo con el artículo 125 del CPACA, el magistrado ponente es competente para proferir las decisiones interlocutorias en el proceso, salvo los casos previstos en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243.

16. Como en este caso se declarará la falta de competencia funcional, decisión que no hace parte de los asuntos de conocimiento de la Sala en tanto no se encuentra contenida en ninguno de los referidos numerales, así como tampoco implica la terminación del proceso, se concluye que se trata de una providencia que debe ser adoptada por el Magistrado Ponente.

2.2. Caso concreto

17. Revisada toda la actuación y las normas aplicables al proceso de la referencia el despacho advierte que carece de competencia funcional para conocer del presente asunto, según se expone a continuación.

18. De los documentos aportados con la demanda se encuentra acreditado que la parte ejecutante y el municipio de Tangua, mediante conciliación extrajudicial adelantada ante la Procuraduría 156 Judicial II para Asuntos Administrativos, llegaron a un acuerdo de pago sobre el contenido de la condena impuesta a la entidad en Sentencia de 29 de agosto de 2012 proferida por la Subsección B, Sección Tercera del Consejo de Estado.

19. La anterior conciliación fue aprobada mediante Auto de 20 de enero de 2015 proferido por el Procurador 156 Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Nariño, en los siguientes términos (se transcribe):

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

“Como quiera que la Conciliación, se acordó por las partes en la suma de: \$ 85.005.000 que corresponde al valor del capital, renunciando la parte convocante al cobro de los intereses, es dicho valor líquido el que habrá de pagarse, en la siguiente forma:

-\$ 19.000.000 dentro de los 5 días siguientes al auto aprobatorio en firme de este acuerdo y

-\$ 66.005.000 a 30 de junio de 2015, último día hábil.

Para un gran total de \$ 85.005.000”⁴.

20. En términos sustantivos el acuerdo conciliatorio referido es una novación⁵ que implica la extinción de las obligaciones derivadas de la Sentencia de 29 de agosto de 2012 y su sustitución por los nuevos términos aprobados por el Ministerio Público.

21. Ahora bien, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 el acuerdo conciliatorio que se pretende ejecutar **no requiere de aprobación judicial**⁶ y, por tanto, no puede enmarcarse dentro de las competencias previstas por el numeral 9 del artículo 156 del CPACA⁷, como lo asumió el juzgador de primera instancia.

⁴ Folio 29 del cuaderno principal.

⁵ El Código Civil define la novación en los siguientes términos: “Artículo 1687. La novación es la sustitución de una nueva obligación a otra anterior, la cual queda por tanto extinguida”.

⁶ “Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

“El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente (...)” (subrayado fuera del original).

⁷ “Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: (...)

“9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva”.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

22. Lo anterior, en tanto la norma en comento prevé dos eventos no aplicables al presente asunto: a) la ejecución de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y b) la ejecución de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por la misma jurisdicción.

23. De este modo, para determinar la competencia en el caso concreto, debe atenderse a las reglas relativas a la ejecución de títulos ejecutivos contenidos en las decisiones proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

24. Al respecto, el numeral segundo del artículo 297 del CPACA dispone que constituyen título ejecutivo *“las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible”*.

25. Por su parte, el artículo 298 del mismo estatuto procesal prevé que en los casos referidos en el numeral 2 del artículo precedente, el juez competente **“se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía”** establecidos en el CPACA.

26. Revisada la competencia por razón del territorio se advierte que el CPACA no contiene una norma especial para los eventos en que la conciliación extrajudicial no requiera de aprobación judicial, por lo que, en virtud de la remisión del artículo 306 de dicha codificación resulta aplicable para el efecto lo previsto en el Estatuto Procesal Civil.

27. Al respecto, el artículo 28 del Código General del Proceso establece lo siguiente:

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

“Artículo 28. Competencia territorial. La competencia territorial se sujeta a las siguientes reglas: (...)

“10. En los procesos contenciosos en que sea parte una entidad territorial, o una entidad descentralizada por servicios o cualquier otra entidad pública, conocerá en forma privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad (...)

28. En relación con la cuantía, el artículo 155 del CPACA reguló de la siguiente forma la competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia:

“Artículo 155. *Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.* Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

29. Conforme a lo anterior, la pretensión ejecutiva formulada (\$66'005.000) para la fecha de presentación de la demanda, el 28 de febrero de 2018, era equivalente a 83,2 SMLMV. En consecuencia, la competencia para conocer del presente asunto en primera instancia en razón de la cuantía y del territorio es de los Juzgados Administrativos de Pasto (reparto).

2.3. Inaplicación del artículo 16 del CGP en el caso concreto

30. El artículo 16 del CGP, en concordancia con lo previsto en el artículo 138 de la misma codificación, dispone la improrrogabilidad de la jurisdicción y de la competencia por los factores subjetivo y funcional. Así, cuando el juez advierta su falta de competencia en estos casos deberá declararla, evento en el cual todo lo actuado conservará validez con excepción de la sentencia proferida, actuación que deberá ser anulada para la remisión del proceso al juez competente.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

31. La aplicación del anterior precepto en el caso concreto conduciría a la imposibilidad de que los Juzgados Administrativos de Pasto (reparto) resuelvan el recurso de apelación formulado por la parte ejecutante, en tanto su competencia se limita al conocimiento del asunto en primera instancia y no están habilitados para decidir sobre providencias dictadas por un superior jerárquico. En este contexto, la parte ejecutante no tendría la posibilidad de impugnar la decisión que le fue desfavorable, en detrimento de las normas de rango Constitucional de aplicación prevalente del debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

32. En una situación análoga al presente asunto, la Subsección A inaplicó los artículos 16 y 138 del CGP, por las siguientes razones (se transcribe):

“Al respecto, conviene señalar que la interposición de recursos de apelación es una forma de materializar **los derechos de defensa y contradicción**⁸ (debido proceso), pues permite que una decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario, ‘independiente e imparcial de la misma naturaleza y **más alta jerarquía**’, con el propósito de que decisiones contrarias a los intereses de las partes ‘tengan una más amplia deliberación con fines de corrección, permitiendo de esa forma enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de la autoridad de la Constitución o la ley’⁹.

“Pues bien, como la aplicación literal de los artículos 16 y 138 del CGP conduciría a que todas las actuaciones adelantadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se remitan a los Juzgados Administrativos de Facatativá (reparto), el Despacho, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política¹⁰, le dará prevalencia a los derechos al debido proceso y de acceso a la Administración de Justicia de las partes y, como consecuencia, inaplicará en el caso concreto las frases ‘lo actuado conservará validez’ y ‘lo actuado conservará su validez’, contenidas en las referidas disposiciones

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; reiterada en sentencia C-337 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-337 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰ “Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

normativas¹¹, por cuanto, se reitera, resulta un contrasentido que el juez resuelva la apelación de una providencia dictada por una autoridad judicial de superior jerarquía.

“De conformidad con lo anterior y, teniendo en cuenta la inaplicación de las frases arriba señaladas, el Despacho se encuentra facultado para invalidar el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la audiencia inicial del 28 de febrero de 2018 en lo relativo a la resolución de las excepciones propuestas por las demandadas y las llamadas en garantía, porque, como ya se dijo, mantenerlo dentro del ordenamiento jurídico conllevaría a una violación de los artículos 29 y 229 de la Constitución Política”¹² (subrayado fuera del original).

33. En consecuencia, se ordenará la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos de Pasto (reparto) para que conozcan de la demanda ejecutiva presentada en contra del municipio de Tangua y, en caso de que las partes ejerzan sus derechos de defensa y contradicción, sea el Tribunal Administrativo de Nariño el que resuelva los correspondientes recursos de apelación.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia funcional del Consejo de Estado para conocer del presente asunto.

SEGUNDO: INAPLICAR las frases “*lo actuado conservará validez*” y “*lo actuado conservará su validez*”, contenidas en los artículos 16 y 138 del CGP,

¹¹ “Artículo 16. Prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia. (...), lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula (...).”

“Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia de la nulidad declarada. (...) lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará”. (se destaca).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 8 de febrero de 2019, exp. 61.469.

Radicación: 52001-23-31-000-1999-00324-01 (62540)
Actor: María Edilia Navarro Guancha y otros
Demandado: Municipio de Tangua
Referencia: Proceso ejecutivo
Decisión: Declara la falta de competencia

respectivamente.

TERCERO: INVALIDAR el Auto de 24 de agosto de 2018 dictado por el Tribunal Administrativo de Nariño.

CUARTO: ejecutoriada esta providencia, **REMITIR** el expediente a los Juzgados Administrativos de Pasto (reparto) para que, en atención a las consideraciones y precisiones expuestas en precedencia, se imparta el trámite correspondiente.

QUINTO: COMUNICAR esta decisión al Tribunal Administrativo de Nariño, junto con una copia de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA