



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., 05 MAR 2018

EXPEDIENTE No. 11001-0324-000-2017-00059-00
ACTOR: DEFENSORÍA DEL PUEBLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE NEIVA - CENTRAL DE
ABASTOS DEL SUR PROPIEDAD
HORIZONTAL - SURABASTOS PROPIEDAD
HORIZONTAL
ASUNTO: CONFLICTO DE COMPETENCIA

El Despacho procede a resolver el conflicto de competencia planteado por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Neiva.

I-. ANTECEDENTES

I.1.- La **Defensoría del Pueblo**, a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Neiva, en contra de la Central de Abastos del Sur Propiedad Horizontal – Surabastos Propiedad Horizontal, en la cual elevó las siguientes pretensiones:

“[...]

PRIMERA: Libre mandamiento ejecutivo a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos administrado por la Defensoría del Pueblo de

conformidad con el artículo 72 de la Ley 472 de 1998 y en contra de Central de Abastos Sur Propiedad Horizontal – Surabastos Propiedad Horizontal. Por las siguientes cantidades de dinero:

- a. Por la suma de **DOS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL QUINIENTOS PESOS (\$2.833.500.00) M/Cte** correspondientes a cinco salarios mínimos del año 2012, por concepto de la obligación de capital contenida en el fallo del incidente de desacato emitido por el Tribunal Administrativo del Huila el 28 de marzo de 2012. Confirmada mediante fallo del Honorable Consejo de Estado del 18 de julio de 2012, por el no cumplimiento de la sentencia de la Acción Popular Nro. 2000-00827-00 del mismo Tribunal.
- b. Por el valor de los intereses moratorios sobre la anterior suma de dinero desde el momento que se constituyó en mora, hasta el momento en que se efectúe el pago total de la obligación a la tasa establecida por la ley.

SEGUNDA. Se condene al demandado al pago de las costas y gastos del proceso.

[...].”

I.2.- El conocimiento del asunto le correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Neiva, despacho judicial que mediante auto de 28 de abril de 2015¹, declaró que carecía de competencia para conocer del proceso al considerar que el despacho que debe tramitar la ejecución de las sentencias de condena, es aquél que la impuso y ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Huila; señalando, para el efecto que “[...] *la competencia para conocer de las presentes diligencias, recae en el despacho del magistrado Dr. Gerardo Iván Muñoz Armida, en atención a la condena impuesta en el trámite de un incidente de desacato contra la Central de Abastos del Sur Propiedad Horizontal – Surabastos Propiedad Horizontal [...].*”

I.3.- El doctor Roberto Mario Chavarro Colpas, Magistrado de la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, mediante auto de 4 de febrero de 2016², dispuso no aceptar la competencia y devolver las diligencias al juzgado de origen, manifestando para el efecto que: “[...] *para efectos de la ejecución de providencias proferidas contra entidades públicas por esta Jurisdicción, existen claras reglas de competencia adjudicándola a esta misma, previo ejercicio de la*

¹ Folios 44-47

² Folios 52-55

acción ejecutiva, ello implica la presentación de una nueva demanda que debe ser sometida a reparto y evaluada, conforme a las reglas de competencia y procedencia de la acción, entre ellas la caducidad [...]”.

I.4.- El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Neiva, mediante auto de 21 de julio de 2016³, dispuso: i) obedecer lo resuelto por el superior; ii) no avocar conocimiento del asunto; y iii) remitir el expediente a la Defensoría del Pueblo, argumentando para el efecto que *“[...] sin asomo de duda, es claro que la multa que pretenderse ejecutarse (sic), se encuentra contenida en una decisión judicial del 28 de marzo de 2012 emanada del H. Tribunal Administrativo del Huila surtida en el curso de un incidente de desacato de acción popular, sin embargo, fuera el caso librar mandamiento de pago amén de lo rogado, sino fuera porque se advierte que la misma no constituye un título ejecutivo para la jurisdicción contencioso administrativa, al no encontrarse enlistada en las previsiones del artículo 297 del CPACA, razón suficiente para no dar aplicación a las normas sustanciales y procesales previstas para la materia. [...] el recaudo de la multa impuesta a favor del Fondo para la Defensa e Intereses Colectivos, y a cargo de la Defensoría Pública, debe tramitarse bajo el procedimiento de cobro coactivo establecido en el artículo 98 y ss. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; máxime cuando el título puesto en conocimiento, es de aquellos que la misma normativa administrativa y civil ha denominado como documentos que prestan merito ejecutivo a favor del estado y que incumben a la ejecución por jurisdicción coactiva, en atención de las reglas de procedimiento instituidas en el artículo 100 ibídem [...]”.*

I.5.- La Defensoría del Pueblo, Regional Huila, mediante oficio de 21 de septiembre de 2016⁴, dispuso la devolución del expediente al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Neiva, al considerar que *“[...] resulta inaudito que luego que el Adquem ordene que su Despacho continúe con el proceso, se resuelve devolver el proceso a*

³ Folios 60-62

⁴ Folios 68-69

la Defensoría del Pueblo, presentándose de ésta manera una clara e inequívoca denegación de acceso a la justicia. Si es que se quiere plantear un conflicto de competencia negativa, no es a ésta entidad a la que le corresponde dirimir el conflicto sino al Honorable Consejo de Estado. En consecuencia, solicito muy comedidamente resolver lo pertinente al interior de la Rama Judicial [...]”.

I.6.- La Juez Cuarta Administrativa del Circuito de Neiva, mediante auto de 16 de diciembre de 2016⁵, propuso conflicto negativo de competencia y la remisión del expediente a esta Corporación, bajo los siguientes argumentos: [...] *la Defensoría del Pueblo sugiere plantear un conflicto de competencia negativa, y señala que quien debe dirimir el conflicto es el Consejo de Estado [...] del mismo escrito se avizora además que la sugerencia de plantear un conflicto de competencia, a que alude la Defensoría del Pueblo, es en relación con la discrepancia presentada con el H. Tribunal Administrativo del Huila, y no con su entidad. Circunstancia que no es la acertada, toda vez que en ese aspecto y frente a dicha superioridad ya fue superada (auto del 21 de julio de 2016) y no se declara ausencia de competencia con el H. Tribunal del Huila, sino de jurisdicción, entre la entidad encargada del cobro coactivo de la multa impuesta en el incidente de desacato en tutela (sic), que genera deber de cobro coactivo en atención a la prerrogativa del cobro coactivo que recae en la Defensoría del Pueblo en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 99 del CPACA en directa simetría con el numeral 3 del artículo 469 del CGP [...].*

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Defensoría del Pueblo no propuso en su oportunidad el conflicto negativo de competencia frente a la remisión del proceso realizada por este despacho mediante auto del 21 de julio de 2016; esta judicatura en virtud de los principios de economía y celeridad que orientan el procedimiento administrativo y contencioso administrativo, declarará la falta de jurisdicción y competencia, ordenándose remitir el expediente al H. CONSEJO DE ESTADO, quien resolverá el conflicto de competencia [...]”.

⁵ Folios 70-74

I.7.- Este Despacho, conforme a lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA, mediante auto de 18 de septiembre de 2017⁶, corrió traslado a las partes, para que, si lo consideraban necesario, presentaran sus alegatos, traslado frente al cual manifestaron lo siguiente:

I.7.1.- El apoderado judicial de la Defensoría del Pueblo⁷, manifestó que “[...] *El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos [...] fue creado con características de autonomía, con funciones y recursos propios. Que la ley en ninguno de sus apartes contempla a dicho Fondo como parte de la estructura orgánica de la Defensoría del Pueblo, y que a ésta sólo le dejó la función de administrarlo [...] la misma Ley dispone que el valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo forma parte de los recursos del Fondo, nos lleva a pensar que estas no son obligaciones creadas en favor de la Defensoría del Pueblo [...] la Defensoría del Pueblo sólo tiene la competencia para llevar a cabo el procedimiento de cobro coactivo, cuando éste se circunscribe a ‘recaudar obligaciones creadas en su favor’ (art. 98).*

Ahora bien, el artículo 99 del CPACA, le otorga la calidad de documento que presta mérito ejecutivo a las ‘decisiones judiciales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero’. A su vez, el artículo 104 establece que la jurisdicción contencioso administrativa está instituida para conocer entre otros asuntos de: ‘**6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción [...] el Tesoro Nacional es conocido también como erario público, podemos afirmar que las sentencias que imponen sanciones pecuniarias en favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, están imponiendo obligaciones en favor del Tesoro Nacional [...] como nos encontramos ante una condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Huila, que forma parte de la Jurisdicción Contencioso**

⁶ Folio 82

⁷ Folios 89-93

Administrativa, dictada en favor del Tesoro Nacional a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y no de la Defensoría del Pueblo, consideramos que la competencia debe recaer en los jueces administrativos [...]”.

I.7.2.- Por su parte, el representante legal de SURABASTOS PROPIEDAD HORIZONTAL, manifiesta que no tiene conocimiento del asunto y que por tanto no se puede pronunciar al respecto.

II-. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado resolver los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos.

Significa lo anterior que el Consejo de Estado tiene asignada la competencia para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre:

- a- Dos o más Subsecciones del Consejo de Estado
- b- Dos o más Secciones del Consejo de Estado
- c- Dos o más Tribunales Administrativos
- d- Dos o más Secciones, o dos o más Subsecciones de un Tribunal Administrativo
- e- Entre un Juez Administrativo y un Tribunal Administrativo de diferente Distrito Judicial.
- f- Dos o más Jueces Administrativos de distintos Distritos Judiciales

g- Dos o más Jueces Administrativos del mismo Distrito Judicial

En el caso concreto el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Neiva, propone conflicto de competencia con la Defensoría del Pueblo, en tanto considera que no es competente para conocer del presente asunto; situación que escapa a las competencias asignadas por la norma citada a esta Corporación para dirimir conflictos de competencia.

Cabe resaltar, sin embargo, que mediante auto de 4 de febrero de 2016, el Tribunal Administrativo del Huila, resolvió el asunto y asignó la competencia para tramitar el presente proceso ejecutivo al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Neiva.

Al respecto, es pertinente traer a colación el inciso segundo del artículo 139 del Código General del Proceso - CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, norma del siguiente tenor:

*“[...] **Artículo 139. Trámite.** Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación. Estas decisiones no admiten recurso.*

El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional.

El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales.

El juez o tribunal al que corresponda, resolverá de plano el conflicto y en el mismo auto ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitar el proceso. Dicho auto no admite recursos.

Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces.

[...].” (negrillas y subrayas del Despacho)

Es importante resaltar que para resolver la controversia, podría pensarse en dar aplicación al inciso quinto de la anterior disposición. Sin embargo, tal presupuesto no se ajusta al presente asunto, en tanto la Defensoría del Pueblo no ejerce funciones jurisdiccionales.

En atención a lo anterior, y de conformidad con lo ordenado en el auto de 4 de febrero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Neiva es la autoridad judicial que debe dar trámite al presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria,

RESUELVE:

REMITIR el expediente contentivo de la demanda ejecutiva de la referencia, promovida por la **Defensoría del Pueblo**, en contra de la **Central de Abastos del Sur Propiedad Horizontal – Surabastos Propiedad Horizontal**, al Juzgado Cuarto Administrativo Orla del Circuito de Neiva, conforme a lo expuesto en la parte motiva, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado