

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / PROCESO EJECUTIVO / VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE DOBLE INSTANCIA / DESNATURALIZACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

[A] la Sala le corresponde establecer si hay lugar a ordenar al Tribunal Administrativo del Atlántico que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 25 de agosto de 2014, que negó librar el mandamiento ejecutivo de pago. (...) [En el presente caso], no se encuentra razonable que en tratándose de un recurso de apelación contra el auto que negó el mandamiento ejecutivo de pago, el cual fue proferido por un juzgado administrativo y que fue admitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la actualidad se encuentre asignado al conocimiento de un juzgado administrativo - Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla – para proveer sobre la apelación de dicho auto. Dicho de otro modo, resulta desconocedor del factor de competencia funcional que sea un juzgado administrativo el que provea sobre la apelación de un auto igualmente proferido por un juez de la misma jerarquía y naturaleza, lo cual, no solo va en contravía del artículo 153 del CPACA, según el cual, “*Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones (...)*”, sino que constituye una clara vulneración a la garantía de la doble instancia, componente esencial del derecho fundamental al debido proceso, como quedó expuesto en precedencia. (...) Quiere decir lo anterior, que las medidas de descongestión no afectaron de manera alguna la competencia del Tribunal Administrativo del Atlántico para conocer y resolver del recurso de apelación interpuesto contra el auto que decidió no librar mandamiento ejecutivo de pago, al punto que, a la fecha no existe decisión que resuelva sobre ese respecto. Lo anterior permite evidenciar el indebido manejo, guarda y vigilancia del expediente, por decir lo menos, ha sido reiterado y constante, lo cual incidió de manera determinante en la afectación de los derechos fundamentales invocados por la sociedad actora, al punto que a la fecha no se ha resuelto el recurso de apelación. Siendo así, está acreditada la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Comunicación Celular Comcel S.A., por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04912-00(AC)

Actor: COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

La Sala decide la acción de tutela interpuesta, mediante apoderado, por la sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A. contra el Tribunal

Administrativo del Atlántico, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A. promovió acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Atlántico, por estimar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“A. Peticiones principales:

1. Sírvanse Honorables Magistrados, tutelar los derechos fundamentales de acceso a la justicia y debido proceso,

2. Requerir a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico, para que en un término de 48 horas se pronuncie de fondo a los requerimientos hechos por parte del Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito de Barranquilla.

3. Requerir a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico, para que en un término de 48 horas envíe copia de la providencia que resolvió el recurso de apelación contra el auto de fecha 25 de agosto de 2014.

B. Petición subsidiaria:

En el evento que la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico manifieste que no existe o que no encuentra la providencia que resolvió el recurso de apelación presentado en contra del auto del 25 de agosto de 2014, solicito:

1. Ordenar al Magistrado Ponente Dr. Óscar Eliecer Wilches Donado, que resuelva el recurso de apelación contra el auto del 25 de agosto de 2014, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de la presente acción constitucional.

2. Igualmente que envíe al Juzgado de conocimiento el auto que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 25 de agosto de 2014”.

2. Hechos

La parte accionante relacionó como hechos relevantes, los siguientes:

La sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A. ejerció medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones 0068 del 30 de enero de 2009 y 0321 del 8 de mayo de 2009, expedidas por el Secretario de Gobierno del municipio de Puerto Colombia, mediante las que impuso sanción urbanística a la sociedad.

El Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla, en sentencia del 19 de noviembre de 2012, declaró la nulidad de los actos administrativos

demandados y, en consecuencia, ordenó devolver las sumas de dinero que la sociedad pagó por concepto de la multa impuesta. Contra la decisión se interpuso recurso de apelación, el cual fue declarado desierto en auto del 21 de mayo de 2013.

La sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A. presentó demanda ejecutiva ante el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla, que, en auto del 25 de agosto de 2014, negó el mandamiento de pago. Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación, que fue concedido por el despacho en auto del 4 de septiembre de 2014, en el efecto suspensivo.

El expediente fue remitido al Tribunal Administrativo del Atlántico y asignado al magistrado Óscar Wilches Donado, que, en auto del 19 de septiembre de 2014, lo admitió.

El 2 de noviembre de 2016, la sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A., le solicitó al Consejo Seccional de la Judicatura de Barranquilla y a la Procuraduría Regional del Atlántico que realizaran vigilancia judicial administrativa y que ejercieran control disciplinario externo porque el expediente del proceso ejecutivo se extravió.

Sostuvo que, después de hacerse seguimiento del proceso con radicado número 2010-024, la oficina de apoyo de los Juzgados Administrativos de Barranquilla lo encontró y fue repartido al Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla, que, en auto del 9 de mayo de 2017, declaró la falta de competencia con fundamento en que no podía conocer de los asuntos iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por lo que ordenó remitir el expediente a la oficina de servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla.

El proceso fue asignado al Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla. Ese despacho avocó conocimiento en proveído del 26 de julio de 2017, oportunidad en la que requirió a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico para que aportara copia de la providencia que resolvió el recurso de apelación contra el auto que negó librar mandamiento ejecutivo de pago.

Para el efecto, el Juzgado Catorce Administrativo Mixto de Barranquilla libró el oficio 627 del 9 de agosto de 2017 dirigido a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico y, luego, en auto del 24 de mayo de 2018, requirió nuevamente a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico para que aportara copia de la providencia.

3. Argumentos de la tutela

La sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A. afirma que la omisión de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico de dar cumplimiento a los requerimientos del Juzgado Catorce Administrativo Mixto de Barranquilla ha generado parálisis injustificada del proceso ejecutivo en el que tiene interés, con lo que, además, se vulneran los derechos de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y de tutela judicial efectiva.

4. Trámite Previo

El despacho sustanciador, en auto del 25 de noviembre de 2019, admitió la acción de tutela y ordenó notificar al demandante, al demandado, al Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla, al Juzgado que asumió los procesos que tramitó el

Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla y al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, como terceros interesados en el resultado del proceso.

5. Oposición

El **Juzgado Catorce Administrativo Oral de Barranquilla** informó que el proceso ejecutivo, cuyo demandante es Comcel S.A. y el demandado el municipio de Puerto Colombia, fue asignado al despacho por la oficina de servicios de los juzgados administrativos de Barranquilla, el cual provenía del Juzgado Quince Administrativo de la ciudad, al que le fue asignado el radicado número: 08001333301420170048000.

Señaló que, en auto del 26 de julio de 2017, avocó el conocimiento del proceso, pero del análisis del expediente advirtió, a folio 15, que la providencia del 25 de agosto de 2014, por medio de la que el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla negó el mandamiento de pago, fue objeto del recurso de apelación.

Que en el expediente se observa que el recurso fue concedido, remitido al Tribunal Administrativo del Atlántico, asignado al conocimiento del Magistrado Óscar Wilches Donado del Tribunal Administrativo del Atlántico, cuyo despacho, en auto del 19 de septiembre de 2014, admitió el recurso de apelación, sin embargo, no se encontró la providencia mediante la que se habría resuelto el recurso de apelación, la cual es necesaria para establecer si la providencia que negó el mandamiento ejecutivo de pago fue confirmada o revocada.

Por lo anterior, el despacho en el auto que admitió la demanda requirió a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico a fin de que aportara copia de la providencia mediante la cual fue resuelto el recurso de apelación.

Al respecto, señaló que es cierto que mediante Oficio 627 del 9 de agosto de 2017, el Secretario del despacho comunicó a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico el anterior requerimiento, sin obtener respuesta.

En auto del 24 de mayo de 2018 el despacho requirió nuevamente a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico, el cual fue comunicado al correo electrónico de la Secretaría del Tribunal y hasta la fecha no se ha obtenido respuesta.

Finalmente, mencionó que el expediente con radicado número: 08001-33-33-014-2017-00480-0 donde el demandante es COMCEL S.A. y el demandado el municipio de Puerto Colombia se encuentra en ese despacho.

El Secretario General del **Tribunal Administrativo del Atlántico** allegó escrito en el que manifestó que, con el fin de darle cumplimiento a las solicitudes de la sociedad actora, fue necesario trasladar al “Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla” el auto admisorio de la acción de tutela y el escrito de tutela, a efecto de que remita el expediente ejecutivo terminado y donde reposa la providencia requerida dentro de la acción constitucional.

6. Intervención de los terceros interesados

El Juzgado que asumió los procesos que tramitó el **Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla** y el **municipio de Puerto Colombia, Atlántico** guardaron silencio.

7. Trámites adicionales

En auto del 13 de diciembre de 2019 el despacho, conforme con el informe del Tribunal Administrativo del Atlántico, requirió al Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla para que informara si el expediente del proceso ejecutivo, con radicado número: 2014-00713, que interpuso la sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A., se encuentra en ese despacho judicial, sin obtener respuesta alguna.

Por lo anterior, en auto del 3 de enero de 2020, se requirió: (i) por segunda vez, al Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla para que informara si el expediente del proceso ejecutivo se encuentra en ese despacho judicial y, en caso afirmativo, para que lo remitiera a esta Corporación, en calidad de préstamo y, (ii) al Despacho del Magistrado Óscar Wilches Donado y a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico para que allegaran copia, en medio magnético, de la providencia del 25 de agosto de 2014 y las demás actuaciones que tuviera en sus archivos físicos o electrónicos.

En escrito enviado el 3 de febrero de 2020, el Magistrado del **Tribunal Administrativo del Atlántico, Despacho 003, Sala de Decisión Oral, Sección B**, doctor Óscar Wilches Donado, informó que el proceso ejecutivo correspondió por reparto a ese despacho para desatar el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Comunicación Celular S.A. – Comcel S.A. Al efecto, precisó que el auto recurrido tiene fecha del 25 de agosto de 2014, proferido por el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla, mediante el que negó el mandamiento de pago solicitado contra el municipio de Puerto Colombia, Atlántico. Esto, de conformidad con el acta individual de reparto del 15 de septiembre de 2014.

Que, una vez fue remitido el expediente al despacho por la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico mediante informe secretarial del 16 de septiembre de 2014, profirió auto del 19 de septiembre de 2014, en el que admitió el recurso.

Indicó que, en atención a lo dispuesto en el *“numeral 3 del Acuerdo PSAA15-10296 del 11 de febrero de 2015”* del Consejo Superior de la Judicatura, el expediente fue remitido a la Sala en Descongestión y, por lo tanto, dejó de ser competencia del despacho.

En el mismo escrito señaló que hizo la labor de búsqueda del expediente para identificar en qué despacho se encuentra y afirmó aportar el expediente en medio magnético.

El **Secretario General del Tribunal Administrativo del Atlántico**, en cumplimiento del auto del 23 de enero de 2020, remitió en calidad de préstamo el expediente con radicado 2017-00480-00, contenido del proceso ejecutivo en que obra como demandante Comcel S.A. y como demandado el municipio de Puerto Colombia, Atlántico.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Cuestión previa

Resulta necesario precisar que en el presente asunto el proceso ejecutivo en el que obra como demandante la sociedad Comunicación Celular Comcel S.A. se encuentra en curso y pendiente por resolver el recurso de apelación contra el auto que negó librar el mandamiento ejecutivo de pago, situación que, en principio, haría improcedente la presente acción de tutela, de no ser porque la sociedad demandante acude al ejercicio del mecanismo constitucional, justamente, porque no tiene conocimiento del despacho en el que se encuentra el expediente, lo cual ha impedido que se resuelva el recurso de apelación que interpuso, situación que y que, por ende, vulnera los derechos de acceso a la administración de justicia, la tutela judicial efectiva y la garantía del debido proceso.

Problema jurídico

Precisado lo anterior, a la Sala le corresponde establecer si hay lugar a ordenar al Tribunal Administrativo del Atlántico que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 25 de agosto de 2014, que negó librar el mandamiento ejecutivo de pago.

Del derecho fundamental al debido proceso

Conviene decir que el debido proceso es un derecho de categoría fundamental, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, que se predica respecto de los juicios y procedimientos judiciales y para todas las actuaciones administrativas.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: **(i)** El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; **(ii)** el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; **(iii)** El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la

preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; **(iv)** el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; **(v)** el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y **(vi)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas¹.

De la solución al problema jurídico planteado

La sociedad Comunicación Celular Comcel S.A. pretende que se ordene al Tribunal Administrativo del Atlántico que resuelva el recurso de apelación que interpuso contra el auto del 25 de agosto de 2014, en el que el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla negó librar mandamiento ejecutivo de pago. Lo anterior no ha ocurrido porque, a la fecha de interposición de la acción de tutela de la referencia, no se tenía certeza sobre la ubicación del expediente del proceso ejecutivo.

A fin de determinar si en el presente caso existió alguna irregularidad que pudiera generar la violación al derecho fundamental al debido proceso de la parte actora, la Sala se permite relacionar los hechos que se encuentran acreditados en el expediente de tutela y en el expediente ejecutivo que se allegó a este despacho en calidad de préstamo por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico:

- en sentencia del 19 de noviembre de 2012, el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla declaró la nulidad de los actos administrativos, resoluciones 0068 del 30 de enero de 2009 y 0321 del 8 de mayo de 2009, en las que se impuso sanción urbanística en contra de Comcel S.A².
- en auto del 21 de mayo de 2013 el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla declaró desierto el recurso de apelación que se había interpuesto³.
- la apoderada de Comunicación Celular Comcel S.A. solicitó librar mandamiento ejecutivo de pago a continuación del proceso ordinario, de conformidad con el numeral 9 del artículo 156 del CPACA⁴.
- en auto del 25 de agosto de 2014 el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla negó el mandamiento ejecutivo de pago, porque las sentencias proferidas en el curso de una acción que imponga obligación de dar, es susceptible de ejecutarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante una nueva demanda, la cual deberá someterse a reparto ante los jueces administrativos⁵.

¹ Sobre el derecho fundamental al debido proceso, ver sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, [Expediente D-9945] Corte Constitucional.

² Fls. 27 – 37 del expediente de tutela.

³ Fl. 39 del expediente de tutela

⁴ Fls. 1 – 4 del expediente en préstamo.

⁵ Fls. 15 – 17 del expediente en préstamo.

- el apoderado de la parte demandante en ese asunto interpuso recurso de apelación ante el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla⁶.
- el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla, en auto del 4 de septiembre de 2014, concedió, en efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante y dispuso la remisión del expediente a la oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos para que fuera repartido a los magistrados del Tribunal Administrativo del Atlántico⁷.
- el Tribunal Administrativo del Atlántico – Despacho del Magistrado Óscar Wilches Donado, en auto del 19 de septiembre de 2014, admitió el recurso⁸.
- la Procuraduría General de la Nación, en escrito radicado el 6 de marzo de 2015, coadyuvó el recurso de apelación presentado, por existir una sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, que no ha sido cumplida luego de diez meses de la ejecutoria⁹.
- el apoderado de la parte ejecutante solicitó vigilancia judicial administrativa ante la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el 2 de noviembre de 2016, en la que pidió tomar las medidas necesarias para obtener información sobre la ubicación del proceso con radicado número: 08-001-33-31-007-2010-00024-00 porque “se encuentra extraviado hace más de dos años”¹⁰. Por las mismas razones solicitó a la Procuraduría Regional del Atlántico ejercer control disciplinario externo, sin embargo este escrito no cuenta con sello de recibido¹¹.
- posteriormente, se encuentra auto del 9 de mayo de 2017, en el que el Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla declaró la falta de competencia para conocer el proceso y ordenó remitir el expediente a la oficina de servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla a los Juzgados Administrativos dispuestos en el sistema oral en el presente Distrito Judicial, con fundamento en que, si bien la competencia para conocer los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas para la jurisdicción será el juez que profirió la providencia respectiva, lo cierto es que de conformidad con el artículo 304 del CPACA, tal disposición limitó la competencia de los despachos judiciales que se encuentran en el sistema escrito para conocer de demandas ejecutivas presentadas en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, en ninguno de sus apartes da cuenta de las razones por las que el proceso se encontraba bajo su conocimiento [radicado número: 08001-33-31-007-2010-00024-00]¹².
- en cumplimiento de lo anterior, la Secretaria del Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla remitió el expediente a la oficina de servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, en oficio 259 del 22 de mayo de 2017¹³.
- en acta individual de reparto, también del 22 de mayo de 2017, el proceso fue asignado al Juzgado Catorce Administrativo Oral de Barranquilla¹⁴.

⁶ Fls. 18 – 19 del expediente en préstamo.

⁷ Fl. 21 del expediente en préstamo.

⁸ Fl. 24 del expediente en préstamo.

⁹ Fls. 25 – 26 del expediente en préstamo.

¹⁰ Fls. 57 – 61 del expediente de tutela.

¹¹ Fls. 62 – 64 del expediente de tutela.

¹² Fls. 31 – 32 del expediente en préstamo.

¹³ Fl. 33 del expediente en préstamo.

¹⁴ Fl. 34 del expediente en préstamo.

- el Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla, en proveído del 26 de julio de 2017, avocó el conocimiento del proceso remitido por el Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla y requirió a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Atlántico para que aportara *“copia de la providencia mediante la cual se resolvió el recurso de apelación del auto del 25 de agosto de 2014 (...)”*¹⁵.
- en auto del 9 de agosto de 2017, requirió nuevamente a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico para que aportara copia de la providencia *“mediante la cual resolvió el recurso de apelación (...)”*. Para el efecto, señaló que la alzada fue concedida ante el Tribunal Administrativo del Atlántico en proveído del 4 de septiembre de 2014, pero que, *“al revisar la demanda no se observó la providencia por medio de la cual el H. Tribunal Administrativo del Atlántico, resolvió el recurso de apelación, y ante la necesidad de conocer la decisión proferida por el Tribunal Administrativo esta agencia judicial requirió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico, a fin de que aportara a este Juzgado la providencia mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 25 de agosto de 2014, dentro del proceso 2014-00713-01 w (sic) incoado por Comcel S.A. en contra del municipio de puerto de Colombia, requerimiento que le fue comunicado mediante oficio No. 627 de 09 de agosto de 2017, sin que a la fecha se hubiere pronunciado al respecto”*¹⁶.
- la acción de tutela de la referencia fue admitida en auto del 25 de noviembre de 2019.
- el Magistrado Óscar Wilches Donado informó que el expediente ejecutivo, cuyo recurso de apelación había admitido en auto del 19 de septiembre de 2014, dejó de ser de su competencia porque en virtud del Acuerdo PSAA15-10296 del 11 de febrero de 2015 del Consejo Superior de la Judicatura, *“dispuso a partir del 23 de enero de 2015, incorporar al Sistema de Oralidad, entre otros despacho (sic), el del suscrito magistrado, el expediente materia de análisis dejó de ser de mi competencia, teniendo en cuenta que todos los expedientes a cargo de los despachos que pasaron al sistema Oral fueron remitidos para su reparto a la Sala de Descongestión creada para asumir su conocimiento”*¹⁷.

De todo lo anterior, la Sala advierte que se encuentran acreditadas múltiples irregularidades en el trámite del proceso ejecutivo que adelantó la sociedad Comunicación Celular Comcel S.A. contra el municipio de Puerto Colombia, Atlántico, que hacen evidente la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y que han impedido que se surta la apelación ante el Tribunal Administrativo del Atlántico.

En efecto, de lo anteriormente descrito se evidencia que el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla concedió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad ejecutante contra el auto que negó librar mandamiento ejecutivo de pago. Recurso que fue admitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en auto del 19 de septiembre de 2014.

Llama la atención de la Sala que en cumplimiento del requerimiento que hizo este Despacho al Tribunal Administrativo del Atlántico, el Magistrado Óscar Wilches

¹⁵ Fls. 34 – 35 del expediente en préstamo.

¹⁶ Fl. 39 del expediente en préstamo.

¹⁷ Fl. 133 del expediente de tutela.

Donado informó que, pese a que el recurso de apelación se admitió en auto del 19 de septiembre de 2014, este dejó de ser de su competencia porque, en virtud del Acuerdo PSAA15-10296 del 11 de febrero de 2015 del Consejo Superior de la Judicatura, el expediente fue remitido a la Sala en Descongestión del Tribunal.

Del contenido del Acuerdo PSAA15-10296 del 11 de febrero de 2015¹⁸, por el cual se ajustan y adoptan unas medidas de descongestión, se observa que el artículo 17 dispuso *“incorporar a partir del 23 de febrero de 2015, en algunos Tribunales Administrativos del país, los siguientes despachos judiciales al sistema oral: (...)”* que, en lo concerniente al Tribunal Administrativo del Atlántico, en el numeral 2, incorporó los *“despachos de Magistrado 002, 003 y 006”*. Sin embargo, dicho acuerdo nada dispuso respecto de la remisión de los procesos a los nuevos despachos.

Visto el expediente del proceso ejecutivo tampoco obra providencia, memorial o actuación alguna que dé cuenta de la remisión del expediente del proceso ejecutivo a otro despacho, ni siquiera a uno de los despachos de creación reciente -002, 003 o 006- del Tribunal Administrativo del Atlántico, aunque fuera en cumplimiento del mencionado acuerdo o una disposición de naturaleza semejante.

A folio 24 del expediente en préstamo se encuentra el auto de fecha 19 de septiembre de 2014, en el que el tribunal administrativo admitió el recurso de apelación y a continuación, a folios 25 y 26, está incorporada la solicitud de coadyuvancia del recurso por parte de la Procuraduría General de la Nación.

Luego, a folio 31 del expediente aparece el auto del 9 de mayo de 2017, pero este último proferido por el Juzgado Quince Administrativo de Barranquilla, cuya parte motiva ni considerativa explican los motivos por los que ese despacho tiene en su poder el expediente y cómo es que el proceso pasó del Tribunal a ese Juzgado, únicamente señala la falta de competencia de ese despacho para conocer del proceso por tratarse de uno de naturaleza oral, siendo este despacho competente para conocer de los procesos escriturales. La parte resolutive ordenó remitir el expediente a la oficina de servicios de los Jugados Administrativos para su reparto a los *“juzgados administrativos dispuestos en el sistema oral en el presente distrito judicial”*.

Como consecuencia de lo anterior, el expediente ejecutivo fue asignado al Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla, despacho que ha requerido en dos oportunidades al Tribunal Administrativo del Atlántico para que informe si resolvió el recurso de apelación durante el tiempo que el expediente estuvo en su poder y para que aportara copia de dicha providencia.

Es decir que, hasta la fecha de interposición de la acción de tutela la parte actora no tenía conocimiento del despacho en que se encontraba el expediente, como tampoco, si existe o no, providencia que haya resuelto el recurso de apelación, dado que el Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla parece entenderlo así.

Sin embargo, de las intervenciones del Tribunal Administrativo del Atlántico en esta instancia constitucional es posible concluir que ese cuerpo colegiado no profirió el auto mediante el que resolviera el recurso de apelación contra el auto del 25 de agosto de 2014, pues, según su dicho, *“(...) el expediente materia de*

¹⁸ En la consulta de la página web de la Rama Judicial, se encuentra el Acuerdo PSAA15-10296 del 2015 http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FApp_Data%2FUpload%2FACUERDO+PSAA15-10296.pdf

análisis dejó de ser de mi competencia, teniendo en cuenta que todos los expedientes a cargo de los despachos que pasaron al sistema Oral fueron remitidos para su reparto a la Sala de Descongestión creada para asumir su conocimiento”.

En dichas intervenciones el tribunal allegó al presente asunto, en medio magnético y en físico, el expediente ejecutivo con radicado número: 2014-00713, que interpuso la sociedad Comunicación Celular S.A. – COMCEL S.A., en el que no obra alguna providencia que haya resuelto el recurso de apelación.

En esas circunstancias, no se encuentra razonable que en tratándose de un recurso de apelación contra el auto que negó el mandamiento ejecutivo de pago, el cual fue proferido por un juzgado administrativo y que fue admitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en la actualidad se encuentre asignado al conocimiento de un juzgado administrativo - Juzgado Catorce Administrativo de Barranquilla – para proveer sobre la apelación de dicho auto.

Dicho de otro modo, resulta desconocedor del factor de competencia funcional que sea un juzgado administrativo el que provea sobre la apelación de un auto igualmente proferido por un juez de la misma jerarquía y naturaleza, lo cual, no solo va en contravía del artículo 153 del CPACA, según el cual, **“Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación (...)”**, sino que constituye una clara vulneración a la garantía de la doble instancia, componente esencial del derecho fundamental al debido proceso, como quedó expuesto en precedencia.

Lo anterior en coherencia con el numeral 9 del artículo 156 del CPACA, conforme con el cual, **“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.”**. Dado que, el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla fue el que resolvió negar el mandamiento ejecutivo de pago, la resolución del recurso corresponde a un funcionario de superior jerarquía.

Quiere decir lo anterior, que las medidas de descongestión no afectaron de manera alguna la competencia del Tribunal Administrativo del Atlántico para conocer y resolver del recurso de apelación interpuesto contra el auto que decidió no librar mandamiento ejecutivo de pago, al punto que, a la fecha no existe decisión que resuelva sobre ese respecto.

Lo anterior permite evidenciar el indebido manejo, guarda y vigilancia del expediente, por decir lo menos, ha sido reiterado y constante, lo cual incidió de manera determinante en la afectación de los derechos fundamentales invocados por la sociedad actora, al punto que a la fecha no se ha resuelto el recurso de apelación.

Siendo así, está acreditada la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Comunicación Celular Comcel S.A., por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico.

En consecuencia, se impone ordenar al Juzgado Catorce Administrativo Mixto de Barranquilla que remita las piezas procesales del expediente ejecutivo, si las tiene, al Tribunal Administrativo del Atlántico, del mismo modo, por Secretaría General de esta Corporación se remitirá el expediente en préstamo al Tribunal Administrativo del Atlántico.

Cumplido lo anterior, resulta necesario ordenar al Tribunal Administrativo del Atlántico que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 25 de agosto de 2014, proferido por el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Comunicación Celular Comcel S.A.
2. **Ordenar** al Juzgado Catorce Administrativo Mixto de Barranquilla que remita las piezas procesales del expediente ejecutivo con radicado 2014-00713-01, si las tiene, al Tribunal Administrativo del Atlántico.
3. Por Secretaría General de esta Corporación, **remitir** al Tribunal Administrativo del Atlántico el expediente en préstamo que se allegó al presente trámite constitucional.
4. **Ordenar** al Tribunal Administrativo del Atlántico que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 25 de agosto de 2014, proferido por el Juzgado Primero Administrativo en Descongestión de Barranquilla.
5. En caso de no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
6. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidente de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ