

Sentencia T-111/18



Referencia: Expediente T-6.512.063

Asunto: Acción de tutela presentada por Ilsa Isabel Villafañe Fernández contra el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla.

Procedencia: Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Asunto: acción de tutela contra autos que denegaron el mandamiento de pago por insuficiencia del título ejecutivo.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., dos (2) de abril de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 19 de octubre de 2017, que confirmó la sentencia proferida el 14 de diciembre de 2016 por la Subsección A de la Sección Segunda de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por Ilsa Isabel Villafañe Fernández contra el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría General de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El 15 de diciembre de 2017, la Sala Número Doce de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El 28 de octubre de 2016, Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Atlántico y del Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Barranquilla. La accionante adujo que las decisiones de 29 de junio y 18 de octubre de 2016, que denegaron el mandamiento de pago en contra de AUTONORTE Ltda. para el cobro de la condena impuesta en sentencia de 10 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, incurrieron en defectos sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto.

1. Los hechos que **sustentaron la solicitud de amparo** se resumen a continuación:

Antecedentes de la demanda ejecutiva que motivó la acción de tutela

- 1.1. El 8 de noviembre de 2007, César Vargas Ospino falleció al colisionar con un bus de transporte público. El accidente se produjo cuando el causante se movilizaba en bicicleta por la vía circunvalar de Barranquilla y se vio obligado a cambiar de carril como consecuencia de una obra en la vía pública.
- 1.2. Ilsa Isabel Villafañe Fernández, en calidad de compañera permanente de César Vargas Ospino, y otros, iniciaron acción de reparación directa en contra de las siguientes entidades (i) Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, (ii) Empresa de Tránsito y Transporte Metropolitano de Barranquilla METROTRÁNSITO S.A. y (iii) AUTONORTE Ltda., en aras de obtener el resarcimiento de los perjuicios causados como consecuencia del deceso de César Vargas Ospino.
- 1.3. El 24 de abril de 2012, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla denegó las pretensiones de la acción de reparación directa.
- 1.4. El **10 de mayo de 2013**, el Tribunal Administrativo del Atlántico revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, condenó a (i) la Empresa de Tránsito y Transporte Metropolitano de Barranquilla METROTRÁNSITO S.A. y (ii) AUTONORTE Ltda. al resarcimiento de los perjuicios causados a los demandantes.

La condena se impuso en abstracto en relación con los perjuicios materiales y por sumas específicas con respecto a los perjuicios morales.

- 1.5. El 20 de octubre de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla profirió auto en el que resolvió el incidente de liquidación de perjuicios y determinó las sumas que correspondían a los perjuicios materiales. Sin embargo, no reconoció

sucesores procesales de la condenada y extinta METROTRÁNSITO S.A.

- 1.6. El 11 de mayo de 2015, el Tribunal Administrativo del Atlántico revocó parcialmente el auto de 20 de octubre de 2014 y declaró sucesores procesales de METROTRÁNSITO S.A. al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, y a la Dirección Distrital de Liquidaciones.
- 1.7. Los demandantes presentaron solicitud de cumplimiento de la sentencia de 10 de mayo de 2013.
- 1.8. En auto de **13 de mayo de 2016**, el Juzgado 6° Administrativo de Barranquilla denegó el mandamiento de pago porque consideró improcedente la ejecución a continuación del proceso ordinario y destacó la necesidad de que se iniciara un proceso independiente para el cobro de las condenas impuestas en la sentencia.
- 1.9. En consecuencia, los demandantes solicitaron los documentos necesarios para iniciar el trámite ejecutivo y obtuvieron las copias de la sentencia del 10 de mayo de 2013 y del auto de 20 de octubre de 2014, con las constancias respectivas de autenticidad y ejecutoria.

Providencias judiciales contra las que se formula la acción de tutela

- 1.10. El **7 de junio de 2016**, Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó demanda ejecutiva contra la sociedad AUTONORTE Ltda., en la que aportó como título copias auténticas de la sentencia de 10 de mayo de 2013 y del auto de 20 de octubre de 2014, con las constancias de ejecutoria.
- 1.11. En auto de **29 de junio de 2016**, el Juzgado 11 Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla **denegó el mandamiento de pago**.

Como fundamento de la decisión, el *a quo* refirió las normas que regulan el proceso ejecutivo y destacó el papel del juez, quien debe, en primer lugar, verificar la existencia del título ejecutivo y la debida integración; luego, examinar si contiene una obligación clara, expresa y exigible, y, finalmente, verificar si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer.

Luego, el juez indicó que en el caso analizado el título está compuesto por la sentencia judicial de condena en abstracto y por el auto que decide el incidente de liquidación de condena, los cuales deberán reunir los requisitos del artículo 114 del Código General del Proceso (CGP) “*es decir, aportándose en copia auténtica con la constancia de ejecutoria y que se trata de la primera copia que presta mérito ejecutivo.*”¹

1 Folio 65, cuaderno 1.

En particular, señaló la necesidad de que se aportara al proceso la primera copia de los documentos que prestan mérito ejecutivo e indicó que sin esta no es procedente librar mandamiento de pago, tesis que se apoyó en la sentencia de 31 de enero de 2008, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 34201).

Con base en los requisitos descritos, el juez concluyó que la demandante no remitió un título ejecutivo idóneo que permitiera librar la orden de pago, pues no aportó la primera copia de la sentencia cuyo recaudo persigue.

- 1.12. El 6 de julio de 2016, la actora presentó **recurso de apelación** en contra del auto que denegó el mandamiento de pago, en el que cuestionó que se exigiera la primera copia de la sentencia, ya que este requisito no está previsto en el artículo 114 del CGP, en el que se indica que “2. *Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria (...)*”

En efecto, en la alzada resaltó que el título corresponde a la copia de la sentencia debidamente ejecutoriada sin requisitos adicionales.

- 1.13. En auto de **18 de octubre de 2016**, la Sala de Decisión A del Tribunal Administrativo del Atlántico **confirmó el auto que denegó el mandamiento de pago.**

Como sustento de la decisión, la Sala hizo referencia a las normas que regulan el asunto. En particular, resaltó que (i) de acuerdo con el artículo 422 del CGP constituyen título ejecutivo las obligaciones claras expresas y exigibles que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial; (ii) el artículo 340 *ibídem* prevé que se librarán mandamientos de pago cuando la demanda se acompañe de documento que preste mérito ejecutivo; (iii) el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) señala que constituyen título ejecutivo, entre otros, “*las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias(...)*” y (iv) el artículo 114 del CGP prevé que las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requieren constancia de ejecutoria.

Con base en las normas citadas, la Sala resaltó que el título que da lugar a la ejecución debe cumplir con formalidades establecidas en la ley, en particular cuando se trata de una providencia judicial es necesario “*presentarla en original o con constancia de que presta mérito ejecutivo y que además se encuentra debidamente ejecutoriada*”²

2 Folio 71, cuaderno 1.

Determinadas las exigencias que se desprenden de las normas que rigen la materia, el *ad quem* estudió el título presentado por la demandante y señaló que si bien aportó copia auténtica de la sentencia de 10 de mayo de 2013:

“(...) la misma es tan solo una reproducción de la primera copia que fue entregada al apoderado judicial de la parte demandante el día 4 de marzo de 2016, con constancia a manuscrito de recepción por parte de Luis Cepeda Visbal, documento que contiene la constancia de su ejecutoria y que presta mérito ejecutivo, lo cual supone que en su poder obra otro documento que contiene idéntica obligación a la que se pretende ejecutar en virtud del presente proceso y que además reúne todas las características de un título ejecutivo, por lo tanto surge con claridad para la Sala de Decisión que la misma debió ser aportada con la presente demanda.”³

En consecuencia, al establecer que no se aportó la copia de la sentencia con la constancia de prestar mérito ejecutivo y estar debidamente ejecutoriada, el *ad quem* confirmó el auto que denegó el mandamiento de pago.

Solicitud de tutela

2. El 28 de octubre de 2016, Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Atlántico y del Juzgado 11 Administrativo Oral de Barranquilla, en la que cuestionó las decisiones de 29 de junio y 18 de octubre de 2016, a las que le atribuyó la configuración de dos defectos: sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto.

A juicio de la actora, el **defecto sustantivo** se configuró porque los jueces exigieron la constancia de que el documento aportado es la primera copia de la sentencia y presta mérito ejecutivo, requisito que, si bien se preveía en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil (CPC), se derogó en el artículo 114 del CGP.

Asimismo, indicó que se configura un **exceso ritual manifiesto**, debido a que los jueces accionados, al exigir un requisito derogado, desconocen la tendencia normativa hacia la simplificación del título a través de la constitución con la copia de la sentencia y la constancia de ejecutoria, así como la existencia de otros mecanismos para resguardar los intereses del deudor cuando se presentan cobros concurrentes.

De otra parte, la accionante destacó que la primera copia con las constancias de prestar mérito ejecutivo y ejecutoria, se aportó como título ejecutivo en la demanda incoada en contra de la sociedad AUTONORTE Ltda. para obtener el

3 Folio 71, cuaderno 1.

pago de **los perjuicios morales**, proceso que actualmente se adelanta ante el Juzgado 14 Administrativo del Circuito de Barranquilla.

B. Actuaciones en sede de tutela

Mediante auto de 4 de noviembre de 2016, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela formulada por Ilsa Isabel Villafañe Fernández, dispuso la notificación del Tribunal Administrativo del Atlántico, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla y AUTONORTE Ltda.

Tribunal Administrativo del Atlántico

La autoridad accionada se opuso a la prosperidad de la acción de tutela, pues considera que la decisión cuestionada no afectó el derecho al debido proceso de la accionante. En particular, porque se sustentó en las normas regentes y en la jurisprudencia uniforme de esa Corporación, según la cual cuando se promueva un proceso ejecutivo en el que se exponga como título de recaudo una providencia judicial, esta debe presentarse en original con la constancia de que presta mérito ejecutivo y se encuentra ejecutoriada, requisitos que no cumplió el documento aportado por la demandante.

Asimismo, adujo que el acceso a la administración de justicia implica la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de sus derechos, pero no exime del cumplimiento de las cargas establecidas en la ley ni implica la concesión de las pretensiones.

Finalmente, resaltó la improcedencia general de la acción de tutela contra providencias judiciales.

C. Decisiones objeto de revisión

Fallo de primera instancia

En sentencia de 14 de diciembre de 2016, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegó el amparo.

Para determinar la configuración del defecto sustantivo aludió a los fundamentos de las decisiones cuestionadas. En particular, que el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Barranquilla extrañó la primera copia auténtica de la sentencia, mientras que el Tribunal Administrativo del Atlántico sustentó su decisión en la falta de constancia de ejecutoria.

Para el *a quo*, el requisito exigido por el Tribunal está previsto en el artículo 114 del CGP, razón por la que no se configura un defecto sustantivo. En efecto,

el juzgador resaltó que, si bien el documento aportado como fundamento de la ejecución precisó que al apoderado se le había entregado previamente la copia con la constancia de ejecutoria correspondiente, adjuntó una que carece de esta certificación.

En concordancia con lo anterior, consideró que el *ad quem* tampoco incurrió en exceso ritual manifiesto, pues la exigencia de la constancia de ejecutoria de la sentencia que se pretendía hacer valer como título ejecutivo se ajusta al requisito previsto en la norma en mención.

Finalmente, indicó, con base en auto de unificación proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴, que la demandante aún puede iniciar la ejecución ante el juez que conoció la acción ordinaria en primera instancia, debido a que no ha vencido el término previsto en el literal k del artículo 164 del CPACA.

Salvamento de voto

El Magistrado Gabriel Valbuena Hernández presentó salvamento de voto frente a la decisión mayoritaria de 14 de diciembre de 2016.

Como fundamento del disenso indicó que, si bien las decisiones judiciales cuestionadas no incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental al exigir la primera copia de la sentencia, en el trámite de tutela se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante por la falta de vinculación del Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla que falló en primera instancia el proceso de reparación directa y, por ende, es el competente para tramitar el cumplimiento de la sentencia.

El Magistrado destacó que el auto de 13 de mayo de 2016 emitido por el juzgado en mención, en el que decidió no asumir el conocimiento del proceso ejecutivo, generó la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante porque si hubiera dado trámite a la ejecución no habría sido necesario aportar las piezas procesales que ahora se le exigen, ya que reposaban en el juzgado en el que se originó el título.

Asimismo, precisó que sólo cuando se inicie el proceso ejecutivo a continuación del ordinario se releva la carga que tiene el demandante de presentar el título ejecutivo. En consecuencia, el competente para conocer el proceso de ejecución en el caso estudiado era el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla, el cual no fue vinculado al trámite de tutela.

Impugnación

La accionante impugnó el fallo de primera instancia. En el escrito reiteró los hechos y argumentos expuestos en la acción de tutela, y cuestionó las

⁴Auto de 25 de julio de 2016. M.P. William Hernández Gómez.

consideraciones en las que se sustentó la denegación del amparo, pues, a su juicio, se construyeron sobre una premisa errada: no se aportó la constancia de ejecutoria de los documentos en los que se sustentó la ejecución.

La actora resaltó que, contrario a lo señalado por el *a quo*, las constancias de ejecutoria de la sentencia y el auto se emitieron el 1º de junio y el 26 de febrero de 2016 respectivamente, y estas certificaciones se aportaron al proceso ejecutivo.

Finalmente, adujo que el debate constitucional debe circunscribirse a establecer si en vigencia del Código General del Proceso es necesario cumplir con la exigencia que preveía el derogado artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

Vinculación del Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado vinculó al trámite al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla.

La autoridad judicial vinculada indicó que tuvo bajo su custodia el proceso ordinario de reparación directa 2009-00279, el cual se le remitió por la supresión del Juzgado Primero Administrativo en Descongestión del Circuito de Barranquilla. Sin embargo, por disposición del Acuerdo CSJTA17-363 de 20 de enero de 2017 del Consejo Seccional de la Judicatura envió el expediente al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla.

Finalmente, precisó que tal y como lo señala la accionante mediante auto de 13 de mayo de 2016 se abstuvo de librar mandamiento de pago a continuación del proceso ordinario de reparación directa con base en el criterio sentado por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico el 12 de junio de 2015, según el cual, cuando el título ejecutivo es una providencia judicial es necesario iniciar un proceso nuevo, autónomo e independiente, que se someta a las reglas de reparto.

Fallo de segunda instancia

En sentencia de 19 de octubre de 2017, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.

En primer lugar, el *ad quem* señaló que si bien la demandante dirigió la acción de tutela en contra del Juzgado Once Administrativo Oral de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, hizo referencia a las actuaciones del Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla relacionadas con la denegación del mandamiento de pago a continuación del proceso ordinario, razón por la

que esta autoridad judicial también funge como accionada en el trámite de tutela.

En segundo lugar, estableció el problema jurídico en los siguientes términos:

“(…) se centra en determinar si el título ejecutivo, consistente en la providencia judicial que reconoció unos perjuicios junto con el auto de liquidación de la condena, debía cumplir con los requisitos de que trata el artículo 114 del CGP, es decir, ser aportados con constancia de ejecutoria, y si, en el asunto objeto de estudio, el proceso ejecutivo conexo resultaba procedente.”⁵

Para responder el problema jurídico hizo referencia a los siguientes temas: (i) el defecto procedimental, (ii) la remisión normativa del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a las normas del Código General del Proceso y (iii) la aplicación del artículo 335 del Código de Procedimiento Civil en los procesos iniciados en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La remisión normativa del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a las normas del Código General del Proceso

Con respecto a la remisión en mención, la Sala indicó que si bien el CPACA y el CGP se expidieron en los años 2011 y 2012 respectivamente, la vigencia del último de los estatutos procesales tuvo múltiples inconvenientes y sólo desde el 1º de enero de 2016 estuvo vigente de forma integral, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo PASS15-10392 de 1º de octubre de 2015.

Como quiera que en algunos aspectos el CPACA remite a las normas de procedimiento civil surgió la controversia en relación con el estatuto aplicable (CPC o CGP). La discusión se zanjó por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, mediante auto del 25 de junio de 2014, señaló que el CGP estaba vigente para los asuntos tramitados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde el 1º de enero de 2014.

Aplicación del artículo 335 del Código de Procedimiento Civil a los procesos iniciados en vigencia del Código Contencioso Administrativo

Para establecer la aplicabilidad del artículo 335 del CPC que regulaba el proceso ejecutivo a continuación del trámite ordinario, la Sala destacó, en primer lugar, que la Ley 446 de 1998 asignó a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de la ejecución de todas las providencias judiciales de condena proferidas por esa jurisdicción.

El artículo 267 del Código Contencioso Administrativo (CCA) hacía remisión expresa a las normas del CPC, el cual preveía en el artículo 335 el proceso

5 Folio 168, cuaderno 1.

ejecutivo a continuación del ordinario, que se adelanta por demanda formulada dentro de los 60 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia y en el mismo expediente en el que se dictó. Sin embargo, de acuerdo con los artículos 176 y 177 del CCA las entidades públicas condenadas cuentan con un plazo de 18 meses para cumplir la sentencia.

En atención a esas disposiciones, surgió la duda sobre la aplicabilidad del artículo 335 del CPC en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado en sentencia del 29 de enero de 2015 consideró que el proceso ejecutivo a continuación del ordinario no era aplicable para el cobro de las providencias de condena contra entidades públicas, ya que estas son ejecutables 18 meses después de su ejecutoria. En consecuencia, para el ejercicio de la acción ejecutiva es necesaria la presentación de una demanda que se someterá a reparto y evaluará conforme a los requisitos procesales de la acción.

Caso concreto

Tras desarrollar esos presupuestos, el *ad quem* estudió el caso concreto, en el cual abordó de forma independiente los dos asuntos planteados en el problema jurídico.

Para la evaluación de la actuación adelantada por el Juzgado Once Administrativo Oral de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico hizo referencia a los requisitos del título ejecutivo en vigencia del CPACA.

En efecto, indicó que en los procesos ejecutivos en los que se pretende el cumplimiento de una sentencia dictada por un juez administrativo **bastará que se aporte la providencia con constancia de ejecutoria**, debido a que: (i) de acuerdo con las normas de procedimiento civil las sentencias ejecutoriadas que contengan una obligación clara, expresa y exigible constituyen título ejecutivo; (ii) el numeral 2º del artículo 114 del CGP señala que las providencias que se pretendan utilizar como títulos ejecutivos requerirán constancia de su ejecutoria; (iii) el artículo 244 del CGP presume auténticos todos los documentos que reúnen los requisitos para ser títulos ejecutivos; (iv) el artículo 246 del CGP otorga a las copias el mismo valor probatorio del original, pero exceptúa aquellos casos en los que por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia; (v) el artículo 215 del CPACA señala que los títulos ejecutivos deben cumplir los requisitos previstos en la ley, y (vi) el artículo 297 del CPACA prevé que las sentencias ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa constituyen títulos ejecutivos.

Con base en esa premisa, la Sala concluyó que la exigencia que hicieron las autoridades judiciales accionadas en relación con la necesidad de que la sentencia y el auto que fundamenta la ejecución se aportaran con constancia de

ejecutoria atendió a la aplicación de las normas que rigen el asunto y, por ende, no vulneraron los derechos fundamentales de la accionante.

De otra parte, con respecto a la actuación del Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla, la Sala indicó que las razones que expuso la autoridad judicial accionada para no adelantar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario se ajustan a las normas que regían la actuación, pues la previsión del artículo 335 del CPC no era aplicable a las sentencias condenatorias dictadas por la jurisdicción contencioso administrativa, en atención al plazo de exigibilidad especial frente a autoridades públicas.

Con fundamento en lo expuesto, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.

D. Actuaciones adelantadas en sede de revisión

Mediante auto de 14 de febrero de 2018, la Magistrada sustanciadora profirió auto en el que vinculó al trámite constitucional al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla, debido a que el proceso de reparación directa en el que se emitió la sentencia cuyo cumplimiento persigue la accionante fue remitido a ese despacho.

Asimismo, requirió al Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla para que remitiera el expediente del proceso ejecutivo núm. 08001-33-33-011-2016-00168-00, demandante Ilsa Isabel Villafañe Fernández en contra de Autonorte Ltda.

Respuesta del Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Barranquilla

La Juez Quince Administrativa de Barranquilla indicó, en primer lugar, que si se consideran las pretensiones de la acción de tutela carece de legitimación en la causa por pasiva, pues la actora cuestionó las decisiones que denegaron el mandamiento de pago en un proceso ejecutivo independiente, diferente al proceso de reparación directa que actualmente reposa en el archivo de su despacho. En ese sentido, resaltó que las actuaciones cuestionadas no se emitieron en un proceso ejecutivo a continuación del ordinario, sino en un proceso independiente iniciado con la copia de la sentencia de condena.

En segundo lugar, la autoridad judicial adujo que si se evalúa la posibilidad de adelantar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario carece de competencia para conocer ese trámite, pues dirige un despacho escritural, cuyo objetivo según el Plan Especial de Descongestión previsto en el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011 es llevar hasta su terminación los procesos que se siguieron bajo el Decreto 01 de 1984. En contraste, la ejecución que persigue la actora se rige por las normas de la Ley 1437 de 2011, es decir a través de un

proceso oral que el despacho a su cargo no puede adelantar por falta de recursos para el efecto.

Por último, resaltó que la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado el 25 de julio de 2016⁶ estableció que los procesos fallados en vigencia del Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo la regencia de la Ley 1437 de 2011 deben adelantarse en proceso ejecutivo independiente de acuerdo con las previsiones del Código General del Proceso y la Ley 1437 de 2011.

Expediente del proceso ejecutivo promovido por Ilsa Isabel Villafañe Fernández en contra de Autonorte Ltda.

El 6 de marzo de 2018, fue recibido en el despacho de la Magistrada Sustanciadora el expediente del proceso ejecutivo promovido por Ilsa Isabel Villafañe, que contiene los documentos aportados por la demandante como título ejecutivo y que se consideraron insuficientes en los autos cuestionados a través de la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1.-Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2.- El 10 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo del Atlántico condenó a la Empresa de Tránsito y Transporte de Barranquilla, y AUTONORTE Ltda. al pago de los perjuicios morales y materiales ocasionados a Ilsa Isabel Villafañe Fernández y otros por el fallecimiento, en accidente de tránsito, de César Vargas Ospino.

3.- Los demandantes presentaron solicitud de cumplimiento de la sentencia ante el juez que conoció, en primera instancia, el proceso ordinario, es decir, ante el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla por la supresión del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Barranquilla.

4.- El 13 de mayo de 2016, el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla no libró el mandamiento de pago porque consideró improcedente la ejecución a continuación del proceso ordinario y destacó la necesidad de que se iniciara un proceso independiente para el cobro de las condenas impuestas en la sentencia.

6 M.P. William Hernández Gómez.

5.- En atención a esa decisión, los demandantes solicitaron nueva copia de la sentencia, ya que habían obtenido la primera para el cobro de los perjuicios **morales**. La segunda copia de la sentencia fue expedida con la del auto de liquidación de perjuicios materiales con las constancias de autenticidad y ejecutoria correspondientes.

6.- Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó demanda con las copias descritas para la ejecución de los perjuicios **materiales**, la cual fue asignada, por reparto, al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla. Esta autoridad judicial, en auto de 29 de junio de 2016, se abstuvo de librar mandamiento de pago, debido a que las copias de las providencias judiciales no tenían las constancias de ser las primeras copias y prestar mérito ejecutivo.

7.- La demandante formuló recurso de apelación en contra del auto que denegó el mandamiento de pago, en el que adujo que, según el artículo 114 del Código General del Proceso, las copias de las providencias que pretendan utilizarse como título ejecutivo solamente requieren constancia de su ejecutoria.

8.- El 18 de octubre de 2016, el Tribunal Administrativo del Atlántico confirmó la decisión de primera instancia, debido a que la actora presentó la reproducción de la primera copia que le había sido entregada, la cual tenía la constancia correspondiente de prestar mérito ejecutivo y estar ejecutoriada. En consecuencia, para el *ad quem* debió aportarse la primera copia de la sentencia que se le entregó inicialmente a la demandante.

9.- Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó acción de tutela en contra de los autos de 29 de junio y 18 de octubre de 2016, a los que les atribuyó la configuración de dos defectos: sustantivo y por exceso ritual manifiesto. El defecto sustantivo se presentó porque, a pesar de que aportó copia auténtica con constancia de ejecutoria, los jueces exigieron la constancia de que el documento es la primera copia de la sentencia y presta mérito ejecutivo, requisitos derogados por el artículo 114 del Código General del proceso. El defecto por exceso ritual manifiesto, ocurrió debido a que los jueces exigieron un requisito derogado y a la vez desconocieron la tendencia normativa hacia la simplificación del título ejecutivo.

10.- El 14 de diciembre de 2016, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegó el amparo porque la constancia de ejecutoria de la sentencia es un requisito previsto en el artículo 114 del CGP. Asimismo, indicó que la demandante aún puede iniciar la ejecución ante el juez que conoció la acción ordinaria.

11.- El 19 de octubre de 2017, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. En el análisis adelantado para desatar la impugnación, el *ad quem* abordó dos asuntos:

En el primero, relacionado con los requisitos del título ejecutivo, concluyó que la decisión del Tribunal accionado no vulneró los derechos de la accionante, debido a que la exigencia de la constancia de ejecutoria es un requisito previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso. En el segundo, estableció que la decisión del Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla de no seguir adelante la ejecución a continuación del proceso ordinario se ajustó a las normas que regían la actuación, pues la posibilidad de adelantar dicho proceso -establecida en el artículo 335 del CPC- no era aplicable a las sentencias condenatorias dictadas por la jurisdicción contencioso administrativa.

12. Con base en las actuaciones descritas, se advierte que Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó acción de tutela en contra de los autos de 29 de junio y 18 de octubre de 2016 a los que les atribuyó la configuración de los defectos sustantivo y por exceso ritual manifiesto, debido a que denegaron el mandamiento de pago con base en requisitos del título ejecutivo derogados. En efecto, la actora destacó que, de acuerdo con el artículo 114 del CGP, aportó copia auténtica de la sentencia con constancia de ejecutoria y, a pesar de ello, se consideró insuficiente el título porque no se trata de la primera copia, ni tiene la constancia de prestar mérito ejecutivo.

Luego, en el transcurso del trámite de tutela y con base en el salvamento de voto presentado por el Magistrado Gabriel Valbuena Hernández frente al fallo de tutela de primera instancia se consideró un nuevo asunto que fue mencionado por la demandante sólo como antecedente en la acción de tutela. En particular, el Magistrado y la Sección Cuarta consideraron necesario establecer si la decisión emitida el 13 de mayo de 2016, en la que no se adelantó el trámite de ejecución a continuación del proceso ordinario, generó la afectación del derecho al debido proceso de la accionante.

Como puede observarse, en el trámite de tutela se identificaron dos actuaciones que podrían generar la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante: (i) los autos contra los que formuló la acción de tutela y que se abstuvieron de librar mandamiento de pago por el incumplimiento de los requisitos formales del título y, (ii) el auto que se abstuvo de adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario. De acuerdo con ello la Sala analizará dichas actuaciones judiciales de forma independiente.

13.- Asimismo, debido a que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene dos niveles de análisis -el primero corresponde a los requisitos generales y el segundo atiende a los requisitos específicos de procedibilidad de la acción contra decisiones judiciales- la Sala establecerá, de acuerdo con ese orden, si concurren dichos presupuestos para controvertir: (i) los autos dictados el 29 de junio y 18 de octubre de 2016 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico, y (ii) el auto de 13 de mayo de 2016 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla.

14.-En el evento de que se encuentren acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela formulada en contra de los autos que denegaron el mandamiento de pago se estudiará el siguiente problema jurídico:

¿los autos dictados por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico que denegaron el mandamiento de pago al considerar insuficiente el título aportado como fundamento del recaudo, el *a quo* porque no se aportó la primera copia de la sentencia y el *ad quem* debido a que no se aportó constancia de ejecutoria y mérito ejecutivo, incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto al exigir requisitos aparentemente derogados?

Para abordar el problema jurídico descrito, la Sala estudiará los siguientes temas: (i) el proceso de ejecución y los requisitos del título ejecutivo, (ii) las sentencias judiciales como título ejecutivo y los requisitos establecidos en la legislación procesal, y finalmente (iii) resolverá el caso concreto.

15.-En caso de que se encuentren acreditados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en relación con el auto que se abstuvo de adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario, le corresponde a la Sala determinar si:

¿el auto dictado por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla que se abstuvo de adelantar el trámite de ejecución a continuación del proceso ordinario de reparación directa incurrió en alguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales porque, aparentemente, desconoció los artículos 335 del CPC y/o el artículo 306 del CGP que podrían permitir la ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario?

Para abordar el problema jurídico descrito, la Sala estudiará los siguientes temas: (i) el proceso de ejecución para el cobro de condenas impuestas en sentencias judiciales, (ii) la ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario y su aplicabilidad en la jurisdicción contenciosa administrativa y, finalmente, (iii) resolverá el caso concreto.

Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales

16.- El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Asimismo el artículo mencionado establece que la tutela procede contra toda “acción [u] omisión de cualquier autoridad pública”. Las autoridades judiciales son autoridades públicas que en el ejercicio de sus funciones tienen

la obligación de ajustarse a la Constitución y a la ley, y de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos reconocidos en la Carta Política.

Bajo el presupuesto mencionado, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales que quebranten los derechos fundamentales de las partes y se aparten de los mandatos constitucionales. No obstante, la procedencia de la acción de tutela en estos casos es excepcional, con el fin de preservar los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza a la tutela.⁷

En concordancia con lo expuesto, se concluye que la acción de tutela contra decisiones judiciales tiene como finalidad efectuar un juicio de validez constitucional de una providencia judicial que incurre en graves falencias, las cuales la tornan incompatible con la Carta Política.⁸

17.- La **sentencia C-590 de 2005**⁹ señaló que el desarrollo jurisprudencial ha conducido a diferenciar dos tipos de presupuestos para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, a saber: los requisitos generales de procedencia y los requisitos específicos de procedibilidad.

Requisitos generales de procedencia

18.- Según lo expuso la sentencia C-590 de 2005, los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales son: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, o sea, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, es decir, que la tutela se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo en la sentencia que se impugna; (v) que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Requisitos específicos de procedibilidad

19.- Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que este sea incompatible con los preceptos constitucionales. En resumen, estos defectos son los siguientes:

7 Ver sentencia T-283 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

8 Al respecto, ver la sentencia T-555 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas.

9 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Defecto orgánico: ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

Defecto procedimental absoluto: se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.¹⁰

Defecto fáctico: se presenta cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o cuando la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

Defecto material o sustantivo: ocurre cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.¹¹

Error inducido: sucede cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.¹²

Decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

10Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.

11Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): “(...) opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador

12Cfr. Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez): “Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial - presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”

Desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida.¹³

Violación directa de la Constitución: se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso que se analiza

20.- La Sala establecerá, a continuación, si concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, a través de un análisis individual y diferenciado frente a los dos tipos de actuaciones que se identificaron como posibles infractoras de los derechos fundamentales de la accionante, de un lado, las decisiones judiciales que denegaron el mandamiento de pago por el incumplimiento de los requisitos formales del título ejecutivo y, de otro, el auto que se abstuvo de emitir orden de pago a continuación del proceso ordinario de reparación directa.

21.- En primer lugar, se cumple con el presupuesto de **legitimación por activa**, pues la solicitud de amparo se elevó por Ilsa Isabel Villafañe Fernández, quien es la titular de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia que, adujo, fueron vulnerados por las decisiones judiciales que confronta en esta sede. En efecto, (i) los autos de 29 de junio y 18 de octubre de 2016 denegaron el mandamiento de pago solicitado por la actora -para adelantar el cobro ejecutivo de las condenas impuestas en su favor en la sentencia proferida el 10 de mayo de 2013- por el incumplimiento de los requisitos formales del título, y (ii) el auto de 13 de mayo de 2016 se abstuvo de emitir el mandamiento ejecutivo requerido por la ciudadana a continuación del proceso ordinario de reparación directa.

Asimismo, se cumple el requisito de **legitimación por pasiva**, ya que la acción de tutela se dirigió en contra de las autoridades públicas que proferieron las decisiones judiciales que, a juicio de la actora, vulneraron sus derechos fundamentales.

22.-En segundo lugar, la Sala advierte que el asunto planteado tiene **relevancia constitucional**, pues la promotora del amparo denunció la vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso como consecuencia del aparente desconocimiento de las normas que regulan el proceso de ejecución de las providencias judiciales y los requisitos del título ejecutivo.

A pesar de que la posible afectación de los derechos de la accionante puede estar ligada al incumplimiento de cargas procesales, en particular, por la

¹³Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

inobservancia de los requisitos del título que constituye el fundamento de la ejecución, la Sala tendrá por cumplido el presupuesto en mención, debido a que la actora cuestiona la legalidad de las cargas exigidas. En efecto, el reproche constitucional que planteó la actora torna necesaria la evaluación de las decisiones judiciales y determinar si la interpretación de las normas, por parte de las autoridades accionadas, es la que mejor se ajusta a la Constitución Política.

Asimismo, el asunto reviste importancia constitucional, en la medida en que las providencias judiciales cuestionadas impiden que la ciudadana acuda a la jurisdicción a plantear su pretensión ejecutiva, es decir, el tipo de decisiones cuestionadas comportan para el caso específico una posible denegación de justicia.

23.- Con respecto al tercer requisito general de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, consistente en **haber agotado todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición**, la Sala advierte que concurre en relación con los autos que denegaron el mandamiento por el incumplimiento de los requisitos formales del título ejecutivo, pero no frente al auto que se abstuvo de adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario de reparación directa, por las siguientes razones:

23.1.- La acción de tutela en contra de los autos que denegaron el mandamiento de pago por el incumplimiento de los requisitos formales del título ejecutivo cumplen el presupuesto de subsidiariedad, ya que la accionante cuestionó oportunamente y a través del recurso con el que contaba, el auto mediante el que se consideró que el documento aportado como fundamento de la ejecución era insuficiente.

En efecto, en auto de 29 de junio de 2016, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla denegó el mandamiento de pago solicitado por Ilsa Isabel Villafañe Fernández porque consideró que el título ejecutivo aportado no era idóneo, ya que no corresponde a la primera copia de la sentencia cuyo recaudo persigue.

La accionante presentó recurso de apelación en contra de dicha providencia, en el que cuestionó que se exigiera la primera copia de la sentencia, ya que este requisito no está previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso. El 18 de octubre siguiente, el Tribunal Administrativo del Atlántico resolvió la alzada y confirmó la decisión de primera instancia.

La formulación del recurso de apelación en contra del auto que denegó el mandamiento de pago por el incumplimiento de los requisitos formales del título evidencia el agotamiento de los recursos ordinarios al alcance de la accionante para obtener el amparo de los derechos que aduce vulnerados.

23.2.- En contraste, en relación con el auto que denegó la ejecución a continuación del proceso ordinario de reparación directa no se advierte el agotamiento de los medios de defensa judiciales disponibles para obtener la protección de sus derechos.

En auto de 13 de mayo de 2016, el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla denegó el mandamiento de pago solicitado por la demandante porque consideró improcedente la ejecución a continuación del proceso ordinario de reparación directa. Sin embargo, aquella no formuló el recurso de apelación en contra de esa decisión, el cual resultaba procedente según el artículo 438 del Código General del Proceso, en el que se establece que el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago es apelable.

De la actuación desplegada, se advierte que, al parecer, para la accionante la decisión de no adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario no incurrió en un defecto y, por esa razón, no la cuestionó a través de los recursos ordinarios, ni la identificó en la acción de tutela como transgresora de sus derechos fundamentales.

En ese sentido, es necesario aclarar que, tal y como lo ha reconocido de forma reiterada esta Corporación, la competencia del juez constitucional no está circunscrita a las pretensiones expuestas en la demanda de tutela, pues el fin esencial del Estado, de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política, le impone actuar en los casos en los que advierta la afectación de un derecho fundamental que no fue identificada por el accionante.

La función del juez constitucional permite la ampliación del objeto de estudio en sede de tutela, tal y como lo hizo el juez de segunda instancia. Sin embargo, la advertencia sobre la eventual afectación de un derecho fundamental no elimina los requisitos de procedencia de la acción de tutela, los cuales no concurrieron en el presente caso por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad.

En síntesis, la Sala advierte que si bien el juez de segunda instancia contaba con la competencia para ampliar el objeto de análisis y determinar si el auto de 13 de mayo de 2016 incurrió en un defecto que generó la vulneración de los derechos de la accionante, en el estudio de esa providencia judicial se advierte el incumplimiento del requisito de subsidiariedad y, por ende, no hay lugar a determinar si concurren los demás requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, ni la eventual configuración de alguna de las causales específicas de procedibilidad.

En consecuencia, se continuará con el análisis únicamente en relación con los autos que denegaron el mandamiento de pago por la inobservancia de los requisitos formales del título ejecutivo.

24.- En cuarto lugar, la acción de tutela fue **interpuesta en un término razonable**, debido a que el auto mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico confirmó la providencia emitida por el Juzgado Once Administrativo de Barranquilla, que denegó el mandamiento de pago, se profirió el 18 de octubre de 2016 y la tutela se presentó el 28 de octubre siguiente, esto es, 10 días después de que se emitió la última decisión que se acusa de infractora de los derechos de la accionante.

25.-En quinto lugar, la **demandante identificó de manera razonable los hechos que generaron la vulneración de sus derechos**, así como las irregularidades que, estima, hacen procedente la acción de tutela. Los hechos están claramente detallados en la demanda y debidamente soportados en las pruebas documentales aportadas.

La actora también explicó los defectos que le atribuyó a los autos que cuestiona, los cuales fueron referidos en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia. Para demostrar los supuestos yerros de las decisiones, la ciudadana estableció las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela que, a su juicio, se configuraron, esto es, los defectos sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto.

26.- En sexto lugar, la acción de tutela **no se dirige contra un fallo de tutela**. La demandante acusó: (i) la decisión emitida el 29 de junio de 2016 por el Juzgado 11 Administrativo del Circuito de Barranquilla, mediante la cual denegó el mandamiento de pago solicitado por la accionante porque no se aportó la primera copia de la sentencia que se pretendió hacer valer como título ejecutivo y (ii) la decisión proferida el 18 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Atlántico que confirmó el auto de 29 de junio de 2016, porque el documento aportado como fundamento de la ejecución no tiene la constancia de ejecutoria y de prestar mérito ejecutivo.

Los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

27.- Como quiera que la acción de tutela dirigida contra las decisiones judiciales que denegaron el mandamiento de pago por el incumplimiento de las exigencias formales del título ejecutivo cumple los presupuestos generales de procedencia, la Sala reiterará la caracterización de los defectos que se le atribuyeron a dichas providencias y que corresponden a los requisitos específicos de procedibilidad de la acción.

Defecto material o sustantivo

28.- De acuerdo con lo establecido por esta Corporación en la **sentencia T-140 de 2012**¹⁴, reiterada por la **T-007 de 2014**¹⁵, el defecto sustantivo se

¹⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ M.P. Mauricio González Cuervo.

fundamenta en los límites al principio de autonomía e independencia judicial. Específicamente, en la observancia del orden jurídico preestablecido y el respeto de los derechos fundamentales de las partes procesales.

29.- Este Tribunal se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la configuración del defecto sustantivo. Por ejemplo, en la **sentencia SU-159 de 2002**¹⁶, la Corte estableció que este defecto se presenta cuando el juez se apoya en una norma que es evidentemente inaplicable a un caso concreto, por ejemplo, cuando: (i) ha sido derogada y en consecuencia, no produce efectos en el ordenamiento jurídico; (ii) ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional; (iii) es inconstitucional y no se aplicó la excepción de inconstitucionalidad; y (iv) la norma no está vigente o, a pesar de estarlo y ser constitucional, no se adecua a las circunstancias fácticas del caso.

Posteriormente, en la **sentencia T-686 de 2007**¹⁷, esta Corporación afirmó que, aunado a las circunstancias anteriormente referidas, el defecto material como requisito específico de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales se genera cuando: (i) la aplicación de una norma es irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una de las partes del proceso; (ii) el juez desconoce lo resuelto en una sentencia con efectos *erga omnes*, de la jurisdicción constitucional o contenciosa en la interpretación de una norma, es decir que desconoce el precedente; o (iii) cuando la norma aplicable al caso no es tomada en cuenta por el fallador.

En las **sentencias SU-918 de 2013**¹⁸, **SU-498 de 2016**¹⁹ y **SU-395 de 2017**²⁰, entre otras, la Corte mantuvo la caracterización del defecto sustantivo como un error de la providencia judicial que se genera en el proceso de interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas que rigen el asunto sometido a consideración del juez. El yerro de la decisión comporta la transgresión del ordenamiento jurídico vigente y tiene impacto en los derechos fundamentales de quien acude a la administración de justicia.

30.- En esta oportunidad, la Sala reitera las reglas jurisprudenciales que establecen que se configura un defecto sustantivo cuando: (i) se aplica una disposición que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por el ordenamiento, por ejemplo, su inexecutable o derogatoria por una norma posterior; (ii) se aplica una norma manifiestamente inaplicable al caso y la aplicable pasa inadvertida por el fallador; (iii) el juez realiza una interpretación contraevidente *-interpretación contra legem-* o claramente irrazonable o desproporcionada que afecta los intereses de las partes; (iv) el juzgador se aparta del precedente judicial *-horizontal o vertical-* sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución.

¹⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El defecto procedimental absoluto en la modalidad de exceso ritual manifiesto

31.- La jurisprudencia constitucional²¹ ha caracterizado el defecto procedimental para señalar que este se configura cuando el juzgador viola derechos fundamentales al negar el derecho sustancial²², ya sea por no aplicar la norma procesal acorde con el procedimiento de que se trate²³, **o cuando excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho.**²⁴

En esos casos, el funcionario judicial aplica los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por esta vía sus actuaciones devienen en una denegación de justicia²⁵, causada por la aplicación de disposiciones procesales opuestas a la vigencia de los derechos fundamentales²⁶, por la exigencia irreflexiva del cumplimiento de requisitos formales²⁷ o por un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.²⁸ En estas situaciones se presenta violación de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Efectivamente, en relación con el derecho al debido proceso, tal defecto se configura cuando el funcionario judicial se aparta del trámite legalmente establecido, ya sea porque sigue uno distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial de este. **También se presenta cuando se ponen trabas al proceso y se viola el principio de prevalencia del derecho sustancial con fundamento en un exceso ritual manifiesto**, es decir, los procedimientos se convierten en obstáculos para la eficacia del derecho sustancial.²⁹

La formulación del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto contra providencias judiciales tuvo como objetivo resolver la aparente tensión entre el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y la prevalencia del derecho sustancial (Art. 228 C.P.)³⁰. En principio, estos dos mandatos son complementarios pero en ocasiones la justicia material parecería subordinada a los procedimientos, no obstante, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que las formalidades

²¹T-363 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas.

²²T-268 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-301 de 2010 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub y T-893 de 2011 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

²³T-389 de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-1267 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo y T-386 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁴T-327 de 2011 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub, T-591 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-213 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁵Sentencia T-1306 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶T-386 de 2010 M.P. Nilson Pinilla, T-429 de 2011 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub, T-893 de 2011 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

²⁷T-892 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

²⁸T-531 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, T-950 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-327 de 2011 M.P. Jorge Ignacio PreteltChaljub.

²⁹Al respecto consultar la sentencia T-264 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Adicionalmente se pueden consultar las sentencias T-950 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-158 de 2012 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-213 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁰T-363 de 2013.

procedimentales son un medio para la realización de los derechos sustantivos y no fines en sí mismos³¹.

32.- La jurisprudencia de esta Corporación también ha señalado cuáles son los elementos que deben concurrir para que se configure el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto: (i) la irregularidad no puede ser corregida por otra vía; (ii) el defecto es relevante y tiene incidencia determinante en la decisión acusada; (iii) que la irregularidad haya sido alegada en el proceso, y (iv) que como consecuencia del defecto se vulneren derechos fundamentales³².

Por ejemplo, la **sentencia T-1306 de 2001**³³ indicó que:

“[...] si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal haría éste en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material (art. 228).

*De lo contrario se estaría incurriendo en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto **que es aquel que se deriva de un fallo en el cual haya una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales convirtiéndose así en una inaplicación de la justicia material.**”* (Negrillas fuera de texto original).

En ese sentido, la valoración probatoria no puede negar la realidad que muestran los elementos de convicción por dar prevalencia a los trámites. Sobre los límites al análisis probatorio de los jueces, la **sentencia T-974 de 2003**³⁴ indicó que si bien cuentan con amplia libertad para valorar las pruebas no pueden incurrir en un exceso ritual a través del desconocimiento de un hecho que emerge clara y objetivamente probado con el único propósito de privilegiar las formas.

33.- Resulta claro que, cuando se aplican rigurosamente las normas procesales y con ello se anulan derechos fundamentales, se configura un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto que hace procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, correspondiéndole entonces, al juez constitucional, inaplicar la regla procesal en beneficio de las garantías constitucionales.

³¹T-104 de 2014 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-747 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-591 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Sentencia T-264 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En igual sentido consultar las sentencias C-590 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-737 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³³M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁴M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En resumen, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto es el resultado de una concepción del procedimiento como un obstáculo para el derecho sustancial con la consecuente denegación de justicia. Lo anterior significa que, a pesar de que los jueces gozan de una amplia libertad para valorar el acervo probatorio de conformidad con las reglas de la sana crítica, la justicia material y la prevalencia del derecho sustancial son guías para adelantar este proceso valorativo. En este sentido, **no existen requisitos sacramentales inamovibles en materia probatoria o procesal**, pues el juez debe valorar cual es el mecanismo más efectivo para proteger los derechos fundamentales de las partes, de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto³⁵.

El proceso de ejecución y el título ejecutivo

34.-El diseño del proceso ejecutivo se entiende desde el escenario de inobservancia de las obligaciones, pues la situación ideal es el cumplimiento voluntario por parte del deudor, quien pudo comprometerse a pagar una suma de dinero, dar otra prestación, hacer o no hacer. Sin embargo, ante la renuencia del obligado, el acreedor cuenta con el trámite de ejecución para obtener el cumplimiento forzado.

El proceso ejecutivo regulado actualmente en el Código General del Proceso³⁶ y en disposiciones especiales en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁷ está dirigido a obtener el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible que conste en un documento que de plena fe de su existencia. Lo anterior, porque el trámite de ejecución parte de una obligación probada y no busca determinar su existencia.

En atención a esa finalidad del trámite, el título constituye un presupuesto forzoso para incoar la ejecución. De acuerdo con el artículo 422 del CGP corresponde a una obligación con las características descritas que conste en: (i) documento que provenga del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él; (ii) sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción; (iii) providencias judiciales o emitidas en procesos de policía que aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia; (iv) confesión que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184 *ibídem*, y (v) los demás documentos que señale la ley.

Por su parte, el artículo 297 del CPACA prevé que constituyen título ejecutivo: (i) las sentencias de condena debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (ii) 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; (iii) los contratos, los documentos en que consten sus garantías,

³⁵T-926 de 2014 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁶ Artículos 422 a 472 del Código General del Proceso.

³⁷ Artículos 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles, y (iv) las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria.

35.- En conclusión, para el inicio del proceso ejecutivo son necesarios instrumentos que den plena fe de la existencia, claridad y exigibilidad de créditos a favor del demandante. Esta exigencia se justifica por el inusual desequilibrio de las partes en el trámite, el cual se traduce en medidas dirigidas a tornar más célere el proceso y reducir el alcance del debate.

En efecto, como el demandante acude a la jurisdicción con una prueba sólida sobre la existencia de la obligación, el ordenamiento autoriza que se adopten acciones para asegurar el cumplimiento forzado incluso en momentos en los que no se ha adelantado la intimación del demandado, por ejemplo a través de las medidas cautelares.

Asimismo, emitido el mandamiento de pago en el que el juez reconoce la obligación, también se presentan restricciones sobre la defensa del demandado. Por ejemplo, se limita la oportunidad en la que puede discutir la existencia del título ejecutivo, pues de acuerdo con el artículo 430 del CGP los requisitos formales solo pueden cuestionarse mediante el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y se excluye de forma expresa el reconocimiento de defectos formales del título en el auto que ordena seguir adelante la ejecución y la sentencia.

De otra parte, las posibilidades de defensa también se restringen con respecto a determinados títulos, tales como las providencias judiciales, conciliaciones y transacciones aprobadas por quien ejerza la función jurisdiccional. Estos límites consisten en la restricción de las excepciones que pueden ser formuladas y atienden al respeto por la cosa juzgada, que corresponde a una institución que dota de certeza a las relaciones sociales, contribuye a la seguridad y coherencia del ordenamiento jurídico, responde a la necesidad social de pacificación y de que los conflictos se resuelvan de manera definitiva, y es necesaria para el mantenimiento de un orden justo.

36.- Como quiera que el desarrollo del proceso ejecutivo tiene características particulares en las que se rompe el habitual equilibrio procesal entre las partes, tales como la agresión patrimonial al deudor a través de las medidas cautelares sin que se hubiera efectuado su notificación, la apertura del proceso con una orden de pago y las restricciones en el derecho de defensa, es necesario que el juez en la fase de admisión determine con precisión la concurrencia del título ejecutivo como fundamento de la pretensión de recaudo.

El proceso ejecutivo de cumplimiento de sentencias

37.-Tal y como se indicó previamente, entre los documentos reconocidos de forma expresa como títulos ejecutivos se encuentran las providencias judiciales en las que conste una obligación clara, expresa y exigible. La jurisprudencia constitucional consideró que el proceso ejecutivo para el cumplimiento de sentencias *“se torna de una vital importancia, toda vez que permite la efectividad de las condenas proferidas por los jueces, asegurando la justicia material y la coercibilidad de la decisión judicial en firme.”*³⁸

En concordancia con la relevancia del trámite de ejecución para el cobro de las condenas impuestas por los jueces también se ha hecho énfasis en la providencia judicial de condena como instrumento imprescindible para incoar el proceso ejecutivo. Así, por ejemplo, en la **sentencia T-799 de 2011**³⁹ se indicó que *“[l]a sentencia de condena es el título ejecutivo por excelencia, toda vez que constituye la voluntad de la autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales que, después de un proceso declarativo en el que se debate una obligación incierta e insatisfecha, precisa la existencia de una obligación cierta, clara y por ende, exigible”*.

38.- De la enunciación de los títulos ejecutivos se advierte que no todas las providencias judiciales sirven como fundamento de la ejecución y, por ende, deben concurrir los siguientes **requisitos materiales**: (i) que se imponga una condena, pues esta es la que determina la obligación⁴⁰ y (ii) que la decisión esté en firme o ejecutoriada, ya que así se asegura la existencia y certeza del crédito, en la medida en que no será modificada. Asimismo, por regla general, la determinación de la ejecutoria guarda relación con la exigibilidad, salvo que el juez que dictó la providencia establezca un plazo o condición para el cumplimiento.

39.- Ahora bien, en cuanto a los **requisitos formales** del título ejecutivo cuando se trata de una providencia judicial es necesario considerar, de forma previa, las posibilidades de ejecución, debido a que el Código de Procedimiento Civil⁴¹ y el Código General del Proceso⁴² previeron, de una

38 Sentencia T 657 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

39 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

40 De acuerdo con Ortiz Monsalve *“la obligación o derecho personal es el que le concede a una persona (acreedor) la facultad de exigir de otra (deudor) una prestación, para cuyo cumplimiento el deudor da en prenda todos sus bienes presentes y futuros.”*Pág. 2. Valencia Zea, A. y Ortiz Monsalve, A. 2004. Derecho Civil De las Obligaciones Tomo III. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

41 **“ARTÍCULO 335. EJECUCION.** Cuando la sentencia haya condenado al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor deberá solicitar la ejecución, con base en dicha sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. No se requiere formular demanda, basta la petición para que se profiera el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de aquella y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

El mandamiento se notificará por estado, si la solicitud para que se libere el mismo se formula dentro de los sesenta días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. De lo contrario se notificará en la forma prevista en los artículos 315 a 320 y 330.

(...)

parte, el cobro a continuación del proceso en el que se emitió la sentencia y, de otra, la ejecución mediante un proceso independiente.

Esa distinción es relevante porque en el proceso ejecutivo siempre será necesario el título como fundamento del recaudo, pero cuando el cobro se adelanta a continuación del proceso ordinario el acreedor sólo debe elevar la solicitud de cobro correspondiente en el término establecido para el efecto, pues el título original con las condiciones exigidas en la ley obra en el proceso.

En contraste, cuando la ejecución de la providencia judicial se adelanta en un proceso independiente, el demandante debe aportar el título ejecutivo que corresponde a una copia de la providencia judicial que definió la obligación, la cual está sujeta a requisitos formales establecidos inicialmente en el CPC y que, posteriormente, fueron modificados en el CGP.

Los requisitos del título ejecutivo para el cobro de providencias judiciales

40.- El Código de Procedimiento Civil, a pesar de prever la ejecución de las providencias a continuación del proceso ordinario y en el mismo expediente en el que se dictaron, estableció la posibilidad de iniciar el proceso independiente con la copia del título. En particular, el numeral 2º del artículo 115 *ibídem* que regulaba la copia de las actuaciones judiciales señalaba que: “(...) *Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. (...)*”

La constitución del título ejecutivo a través de **la primera copia de la providencia**, la reforzó el inciso siguiente de la norma en cita, en el que se precisó que en los casos de pérdida o destrucción, la parte podía solicitar al juez la expedición de una copia sustituta siempre que expresara, bajo juramento, que la obligación no se extinguió.

Además de esa previsión legal, la jurisprudencia reconoció de manera uniforme la constancia de primera copia de la providencia como requisito formal del

Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en procesos declarativos finalizados por alguna de las dos circunstancias anteriores.”

42 “ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez libraré mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obediencia o lo resuelto por el superior, según fuere el caso, el mandamiento ejecutivo se notificará por estado. De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente.

(...)

Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo.

(...)”

título por la finalidad que perseguía, esto es, evitar que se presentaran múltiples trámites de ejecución en los que se exigiera el cumplimiento de la misma obligación. Es decir, se trataba de una medida que protegía al deudor, ya que evitaba que se enfrentara a múltiples procedimientos judiciales para el recaudo de la misma obligación y además provocaba que el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia por parte del acreedor fuera razonable.

La **sentencia T-665 de 2012**⁴³ estudió la acción de tutela presentada por un ciudadano que fue beneficiado con una sentencia que condenó a la Contraloría General de la República a pagarle una suma de dinero, él presentó la primera copia de la providencia que prestaba mérito ejecutivo ante dicha entidad, quien la retuvo e impidió la ejecución. En esa oportunidad, la Sala Tercera de Revisión reconoció el requisito de primera copia, resaltó su relevancia para adelantar la ejecución y, por ende, concluyó que su retención por parte de la entidad accionada lesionó los derechos fundamentales del actor.⁴⁴

En efecto, el análisis de la Sala sobre los mecanismos al alcance del afectado para superar la situación denunciada partió de la premisa de que sólo la primera copia prestaba mérito ejecutivo (artículo 115 del CPC) y descartó herramientas dirigidas a obtener otras copias, ya que no le permitían al accionante adelantar el proceso de ejecución.

En síntesis, **en vigencia del Código de Procedimiento Civil, la jurisprudencia constitucional reconoció la constancia de primera copia de la providencia judicial de condena como presupuesto formal del título ejecutivo.** Por lo tanto, el incumplimiento de esa formalidad no permitía librar el mandamiento de pago.

41.- No obstante, el Código General del Proceso eliminó la constancia de primera copia como requisito formal del título cuando se pretende ejecutar una providencia judicial de condena. En particular, el artículo 114 *ibídem* estableció que *“Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.”*

En efecto, del tenor literal de la norma vigente se extrae que el fundamento de la ejecución, cuando se pretende el cobro de obligaciones fijadas en providencias judiciales, **lo constituye la copia de la decisión y la constancia de ejecutoria correspondiente sin exigencias adicionales.**

42.- La eliminación de la constancia de primera copia se reconoció por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en fallos de tutela de 20 de enero y 9 de octubre de 2017⁴⁵, en los que resaltó la modificación que introdujo la norma citada y la consecuente simplificación del título.

43 M.P. Adriana María Guillén Arango.

44 Ver también sentencia T-799 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

45 Expedientes 2016-00375-01 y 2017-02633-00. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

En primer lugar, dicha autoridad judicial destacó la aplicabilidad de las normas del Código General del Proceso desde su vigencia con base en el principio de prevalencia de las normas procesales regentes establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y las excepciones contempladas en el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, que confirman dicha regla.

Luego, dio cuenta del cambio que introdujo el artículo 114 del CGP, pues derogó la exigencia de la constancia de primera copia de la providencia establecida en el artículo 115 del CPC y con base en este evidenció el yerro en el que incurrieron los jueces accionados por exigir requisitos derogados con la consecuente agravación de la situación del accionante y el desconocimiento del principio de supresión de formalismos que irradia al nuevo estatuto procesal.

43.- Además de las razones expuestas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, esta Corporación advierte que la eliminación del requisito de constancia de primera copia que presta mérito ejecutivo está en consonancia con la reducción de formalismos como obstáculos para el acceso a la administración de justicia sin desconocer los derechos del demandado. En efecto, el desarrollo de herramientas de comunicación más expeditas permite que el deudor conozca fácilmente si se adelantan diversos cobros judiciales de la misma obligación y, en consecuencia, ejerza su derecho de defensa.

Entonces, resulta claro que **en vigencia del Código General del Proceso la copia de las providencias que se pretenden utilizar como título ejecutivo solo requiere la constancia de ejecutoria**. Esta tesis se sustenta en: (i) el tenor literal del artículo 114 *ibídem*; (ii) los principios que irradian la nueva codificación civil, entre los que se encuentra la celeridad de los trámites y la consecuente eliminación de formalidades, y (iii) el acceso a la administración de justicia.

Caso concreto

Aclaración previa

44.- Ilsa Isabel Villafañe Fernández presentó acción de tutela en contra de los autos de 29 de junio y 18 de octubre de 2016 proferidos por el Juzgado Once Administrativo de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico respectivamente, pues, a su juicio, incurrieron en un defecto sustantivo y en exceso ritual manifiesto, debido a que denegaron el mandamiento de pago con base en un requisito del título ejecutivo derogado.

No obstante lo anterior, en el trámite de la acción de tutela se advirtió que en otras de las actuaciones adelantadas por la accionante para el cobro de la sentencia de condena también se pudo generar una afectación de sus derechos fundamentales. En particular, los jueces de instancia consideraron que el auto que se abstuvo de adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario pudo incurrir en algún defecto reconocido por la jurisprudencia constitucional.

En atención a esas consideraciones, la Sala analizó las providencias identificadas como posibles vulneradoras de los derechos de la accionante de forma independiente. En consecuencia, en el estudio de procedencia de la acción evaluó el cumplimiento de los requisitos correspondientes frente a cada una de las actuaciones identificadas y concluyó: (i) en relación con el auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla en el que se decidió no seguir adelante la ejecución a continuación del proceso ordinario **no se cumplió el requisito de subsidiariedad** y (ii) con respecto a los autos dictados por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico que denegaron el mandamiento de pago al considerar insuficiente el título ejecutivo se estableció el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Con base en lo expuesto, la Sala precisa que el análisis del caso concreto se dirigirá a establecer únicamente si los autos que denegaron el mandamiento de pago por la insuficiencia del título incurrieron en los defectos que la accionante les atribuyó.

Acción de tutela formulada en contra de los autos que denegaron el mandamiento de pago por insuficiencia del título

45.- La acción de tutela que motivó el presente trámite constitucional se formuló en contra de los autos proferidos por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico porque, a juicio de la actora, denegaron el mandamiento de pago con base en requisitos derogados.

Para el análisis de dichas providencias, la Sala considera necesario establecer tres premisas iniciales:

En primer lugar, la evaluación de los requisitos del título ejecutivo aportado en el proceso estudiado se rige por la legislación procesal civil por remisión del artículo 306 del CPACA⁴⁶, aspecto que fue reconocido por los jueces accionados y sobre el que no hubo disputa en el trámite.

En segundo lugar, el artículo 114 del Código General del Proceso estaba vigente para el momento en el que se proferieron los autos cuestionados -29 de junio y 18 de octubre de 2016- de acuerdo con lo previsto en el último inciso del artículo 627 del Código General del Proceso y las consideraciones expuestas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, mediante auto del 25 de junio de 2014, señaló que el CGP estaba

⁴⁶ “artículo 306. aspectos no regulados. en los aspectos no contemplados en este código se seguirá el código de procedimiento civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

vigente para los asuntos tramitados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo desde el 1º de enero de 2014

En tercer lugar, en vigencia del artículo 114 del Código General del Proceso, cuando se pretende el cobro de obligaciones establecidas en providencias judiciales el título lo constituye la copia de la decisión y la constancia de ejecutoria correspondiente sin exigencias adicionales.

Tal y como se indicó en los fundamentos jurídicos 41 a 43 de esta sentencia, el alcance de la norma en mención se desprende de su tenor literal, de los principios que rigen el nuevo estatuto procesal y del derecho de acceso a la administración de justicia que impide exigir requisitos adicionales a los previstos en la ley para el ejercicio de las acciones judiciales.

46.- A partir de las premisas descritas se advierte que en el auto de 29 de junio de 2016, el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla reconoció que la norma que regía el asunto era el artículo 114 del CGP, pero le dio un alcance que no se desprende de su tenor literal, pues indicó que según esa disposición resultaba imperativo que se aportara como título ejecutivo copia de la sentencia con constancia de que “*se trata de primera copia y presta mérito ejecutivo*”⁴⁷

Para sustentar esa exigencia que no está prevista en la norma invocada, el juez citó una sentencia proferida por el Consejo de Estado en el año 2008, la cual resultaba claramente inaplicable al caso concreto, pues se profirió en vigencia del Código de Procedimiento Civil, el cual establecía en el artículo 115 requisitos adicionales a los que exige la norma vigente.

En consecuencia, el auto emitido por el juez de primera instancia incurrió en un **defecto sustantivo** en dos de las modalidades reconocidas por la jurisprudencia. En primer lugar, a pesar de que la autoridad judicial identificó la norma que regía el asunto, la interpretó de forma irracional y desproporcionada, pues en contra de su tenor literal adujo que incluía requisitos no previstos por la disposición, y de esa forma afectó gravemente el derecho de acceso a la administración de justicia de la accionante.

En segundo lugar, de los requisitos exigidos por el juez y de la sentencia que citó como sustento de la decisión puede considerarse que, si bien reconoció formalmente la regencia del artículo 114 del CGP, aplicó materialmente el artículo 115 del CPC, el cual no estaba vigente para el momento en el que se profirió la decisión.

En efecto, la actividad del juzgador evidencia que, como consecuencia de una indebida interpretación de la norma vigente o por la aplicación de una norma derogada, le exigió requisitos adicionales a la demandante para acceder a la pretensión ejecutiva, lo que generó la afectación de sus derechos.

47 Folio 65, cuaderno 1.

47.- Ahora bien, el auto proferido el 18 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo del Atlántico resolvió el recurso de apelación formulado por la actora en el que cuestionó, de forma expresa, la exigencia de requisitos derogados.

En dicha providencia, el juez también reconoció el artículo 114 del CGP, pero derivó de esta norma un requisito adicional, pues indicó que bajo su regencia es necesario que la copia de la providencia judicial que se aporta como título tenga la constancia de “*prestar mérito ejecutivo*”⁴⁸.

De otra parte, a pesar de que no señaló de forma expresa que, a su juicio, el artículo 114 del CGP exigía la constancia de ser primera copia como requisito del título ejecutivo, sí cuestionó que la demandante no hubiera aportado al proceso la primera copia de la sentencia que se le entregó previamente.

De lo expuesto, se advierte que el auto en mención no resolvió en debida forma el recurso de apelación, pues aunque la actora cuestionó de forma vehemente que se le exigieran requisitos no previstos en el artículo 114 del CGP, particularmente la constancia de ser primera copia, el *ad quem* mantuvo ese requerimiento y no expuso las razones por las que consideraba que la norma aplicable, si bien no lo prevé de forma expresa, exigía las constancias de prestar mérito ejecutivo y ser primera copia como requisitos del título ejecutivo.

En relación con la decisión de segunda instancia también se advierte la configuración del **defecto sustantivo**, en las modalidades descritas frente al primer auto, pues el *ad quem* le dio a la norma aplicable un alcance que no tiene y que es más gravoso para los intereses de la demandante, y mantuvo las exigencias que preveía el derogado artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

Aunado a ese yerro, la Sala cuestiona la actividad del Tribunal para resolver el recurso de apelación, pues no consideró los argumentos expuestos por la demandante para controvertir la decisión de primera instancia y, por ende, no respondió a los cuestionamientos de la alzada. Esta falencia en la decisión también puede catalogarse en el marco del defecto sustantivo, debido a que el juez desconoció el alcance del artículo 320 del CGP, el cual precisa que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, en relación “*con los reparos concretos formulados por el apelante*”.

48.- Los defectos identificados tienen como elemento común la exigencia de requisitos no previstos en la norma que regía la actuación, la cual impidió que la accionante, a pesar de aportar copia de la sentencia con constancia de ejecutoria, adelantara el proceso para el recaudo de los perjuicios materiales.

48 Folio 71, cuaderno 1.

En efecto, la Sala comprueba que en el expediente del proceso ejecutivo remitido a esta Corporación obran en los folios 5 a 36 copias auténticas de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 10 de mayo de 2013, en la que se condenó a METROTRÁNSITO S.A. y AUTONORTE Ltda. al resarcimiento de los perjuicios causados a Ilsa Isabel Villafañe Fernández⁴⁹.

Asimismo, en el folio 37 de ese proceso se aportó copia auténtica del edicto mediante el que se notificó la sentencia en mención, la cual contiene en su respaldo constancia original del Secretario del Juzgado Sexto Administrativo Mixto de Barranquilla en la que dio cuenta de la autenticidad de las copias y precisó que la sentencia *“se encuentra debidamente ejecutoriada a partir del diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013).”*⁵⁰

De otra parte, en los folios 38 a 40 del expediente del proceso ejecutivo obran las copias auténticas del auto proferido el 20 de octubre de 2014 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Barranquilla, en el que se liquidó la condena de los perjuicios materiales impuesta en sentencia de 10 de mayo de 2013⁵¹. En el respaldo del folio 40 consta la certificación emitida por el Secretario del Juzgado Sexto Administrativo Mixto de Barranquilla en la que indicó que el auto *“se encuentra debidamente ejecutoriada a partir del catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015).”*

Esos elementos de prueba demuestran que de acuerdo con el artículo 114 del CGP, norma que rige el asunto y que fue reconocida por los jueces accionados, la demandante aportó al trámite copia de las providencias judiciales en las que constaba la obligación con las correspondientes constancias de ejecutoria. Por lo tanto, no podía denegarse el mandamiento de pago, pues se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento vigente para la constitución del título cuando la obligación emana de una providencia judicial.

49.-De igual manera, la Sala advierte que la exigencia de formalidades carentes de sustento legal para admitir el título presentado por la accionante y librar el mandamiento de pago corresponde a un **exceso ritual manifiesto**.

Tal y como se indicó en los fundamentos 34 a 36 de esta sentencia, la presentación de un título con las características establecidas en la ley es un requisito imperioso para emprender el trámite de ejecución. Por ende, el juez debe ser muy acucioso al constatar el título aportado, pues, de un lado, si se libra el mandamiento de pago se da inicio al proceso de ejecución, caracterizado por el inusual equilibrio entre las partes, pero si se considera insuficiente el título se impide el acceso al trámite de cobro, lo que puede generar la afectación del derecho previsto en el artículo 29 Superior.

49 Copias emitidas el 01 de junio de 2016.

50 Folio 37, cuaderno 1 proceso ejecutivo.

51 Copias emitidas el 26 de febrero de 2016.

En el presente caso, la configuración del exceso ritual es evidente, ya que la verificación del título ejecutivo tenía una incidencia directa en el inicio del proceso y a pesar de ello los jueces impusieron de forma arbitraria requisitos formales como obstáculos para el acceso a la administración de justicia.

En efecto, en el marco del análisis inicial para librar el mandamiento de pago, los jueces exigieron el cumplimiento de formalidades de manera irreflexiva, pues no consideraron el alcance de la norma regente ni expusieron las razones por las que, a pesar de que las específicas previsiones de la disposición aplicable -constancia de ejecutoria- requirieron elementos adicionales.

En consecuencia, establecida la configuración de los defectos de los autos que denegaron el mandamiento de pago por la supuesta insuficiencia del título se concederá el amparo deprecado, se dejarán sin efectos las providencias judiciales cuestionadas y se ordenará que se emita la orden de apremio correspondiente.

50.- Finalmente, la Sala considera necesario destacar que los fallos de tutela revisados en esta oportunidad desconocieron la labor del juez constitucional y por esa razón no concedieron el amparo, a pesar de la evidente afectación de los derechos de la accionante demostrada previamente.

En primer lugar, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado estableció que el Tribunal accionado denegó el mandamiento de pago porque la demandante no aportó la constancia de ejecutoria de la providencia judicial que pretendía ejecutar. El *a quo* consideró que la decisión no incurrió en algún defecto porque dicho requisito está previsto en el artículo 114 del CGP.

El fallo descrito no consideró las pruebas obrantes en el proceso, pues (i) indicó que la sentencia del Tribunal cuestionó la falta de constancia de ejecutoria, a pesar de que se sustentó en la ausencia de las constancias de mérito ejecutivo y primera copia, e (ii) ignoró que las copias de las providencias judiciales aportadas por la demandante como título ejecutivo contaban con las constancias de ejecutoria.

A pesar de la libertad con la que cuenta el juez en su actividad y de las amplias facultades que ostenta para determinar la vulneración de los derechos fundamentales y tomar medidas de restablecimiento, en el presente caso el *a quo* desconoció por completo la polémica a la que se circunscribía la afectación de los derechos del accionante. En efecto, se limitó a resolver un asunto, el de la exigencia de la constancia de ejecutoria, que no se derivaba de la decisión cuestionada y que tampoco se planteó la acción de tutela.

Del mismo modo, la Sección Cuarta del Consejo de Estado al resolver la impugnación presentada por la accionante también consideró que la decisión del Tribunal estuvo fundada en la falta de constancia de ejecutoria y, bajo esa premisa, descartó el defecto alegado. Por ende, resulta claro que el *ad quem*

tampoco analizó el asunto planteado por la accionante en múltiples oportunidades, relacionado con la exigencia de primera copia de la sentencia.

Las falencias descritas obligan a reiterar tanto el mandato que se deriva del artículo 86 Superior, de acuerdo con el cual los jueces de tutela deben proteger de manera inmediata los derechos fundamentales cuando adviertan su afectación, como las cargas que esa obligación conlleva, entre las que se encuentra una labor acuciosa dirigida a establecer los hechos en los que se sustenta la vulneración y a determinar su configuración en el caso concreto.

Conclusiones

51.- En el presente caso, se advirtió que a pesar de que Ilsa Isabel Villafañe Fernández adujo que los autos que denegaron el mandamiento de pago por insuficiencia del título incurrieron en defectos que generaron la vulneración de sus derechos fundamentales, en el transcurso del trámite constitucional se estableció que el auto que denegó la ejecución a continuación del proceso ordinario también pudo afectar los derechos de la actora. En consecuencia, la Sala analizó las actuaciones de forma independiente y concluyó:

51.1.-En relación con el auto proferido el 13 de mayo de 2016 por el Juzgado Sexto Administrativo de Barranquilla que se abstuvo de adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario no se cumplió el requisito de subsidiariedad y, por ende, estableció la improcedencia de la acción de tutela.

51.2.-Con respecto a los autos proferidos el 29 de junio de 2016 y 18 de octubre de 2016 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y por el Tribunal Superior del Atlántico que denegaron el mandamiento de pago por la insuficiencia del título, comprobó el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y, por ende, adelantó el análisis de fondo.

52.-Establecida la procedencia de la acción, la Sala determinó que los autos cuestionados incurrieron en **defecto sustantivo** porque los jueces: (i) interpretaron el artículo 114 del CGP de forma irracional y desproporcionada en contra de los intereses de una persona que habiendo obtenido una sentencia ejecutoriada en su favor no ha podido hacerla cumplir y (ii) aplicaron los requisitos previstos en una norma derogada -artículo 115 del CPC-.

En ese mismo sentido, comprobó que, tal y como lo afirmó la accionante en el proceso ejecutivo y en el trámite constitucional, aportó como fundamento de la pretensión ejecutiva un título con los requisitos establecidos en el artículo 114 del CGP. Por lo tanto advirtió la procedencia de la orden de pago.

De otra parte, consideró que las decisiones judiciales cuando desestimaron el título con base en requisitos derogados incurrieron en **exceso ritual manifiesto**, pues a través de presupuestos formales carentes de respaldo legal

impidieron que la accionante acudiera al trámite de ejecución y, por ende, afectaron su derecho de acceso a la administración de justicia.

53.- Con base en lo expuesto, la Sala precisó que revocaría los fallos de tutela revisados para, en su lugar, conceder el amparo de los derechos fundamentales de la demandante. Asimismo, anunció como medida de restablecimiento que dejaría sin efectos las providencias judiciales cuestionadas y ordenaría que se libre la orden de pago.

54.- Finalmente, la Sala advirtió que los fallos de tutela revisados desconocieron los fundamentos de la acción y los argumentos que expuso la actora en el trámite constitucional. En consecuencia, reiteró la relevancia de la labor del juez de tutela y las cargas que tiene para determinar la afectación de los derechos fundamentales de los asociados y obtener su restablecimiento.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR las decisiones proferidas el 14 de diciembre de 2016, por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, y el 19 de octubre de 2017, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de Ilsa Isabel Villafañe Fernández.

SEGUNDO.- En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** los autos proferidos el 29 de junio de 2016 por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla y el 18 de octubre de 2016 por la Sala de Decisión A del Tribunal Administrativo del Atlántico en el expediente 08-001-33-33-011-2016-00168-00, y **ORDENAR** al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, emita el mandamiento de pago correspondiente en atención a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General