LEGIS LEGISmóvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERO PONENTE (E): ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación Número: 760012333000**20130128601**
Demandantes: Anghy Lorena Quilindo Ceballos
Demandado: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y otro

Impugnación – Acción de Cumplimiento

La Sala decide la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia de 6 de febrero de 2014, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, negó por improcedente la acción de cumplimiento formulada por Anghy Lorena Quilindo Ceballos contra la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

En ejercicio de la acción de cumplimiento, la señora Anghy Lorena Quilindo Ceballos, demandó de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle, el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA-.

1.1.1. Hechos

- El 2 de julio de 2012 entró en vigencia el CPACA, el cual tiene como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales y la sujeción de las autoridades a la Constitución Política. Su ámbito de aplicación comprende todos los organismos y entidades que conforman las ramas

del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, así como a los órganos autónomos e independientes.

- En su artículo 7º se establecieron los deberes de las autoridades en la atención al público, entre ellos, el deber de expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario, consagrado en el numeral 5º.

1.1.2. Fundamentos de la acción

La señora Anghy Lorena Quilindo Ceballos manifestó que la Administración de Justicia ejerce una función pública, que implica la atención de sus usuarios, en tanto les comunica *"todas las actuaciones surtidas en los diferentes despachos judiciales tanto de trámites judiciales como administrativos* [como] *derechos de petición, certificaciones, actos administrativos"*, y que, por tanto, los hace merecedores de una carta de trato de digno.

Sostuvo que las autoridades accionadas deben expedir una carta de trato digno que enuncie todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos.

1.1.3. Pretensiones

En el escrito se precisaron las siguientes:

> "1. De la manera más respetuosa solicito se ordene a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, y a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, a (sic) dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 7 de la Ley 1437, para que expidan la "carta de trato digno al usuario", dentro de un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia.
>
> 2. En caso de que las autoridades demandadas en el curso (sic) la Acción de Cumplimiento, desarrolle la conducta requerida por la Ley, se dará por terminado el trámite de la acción dictando auto en el que se declarará tal circunstancia y se condenará en costas, (art. 19 Ley 393 de 1997).
>
> 3. Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido. (Art. 5 Ley 393 de 1997)".

1.2. Trámite en primera instancia

La demanda fue radicada el 12 de diciembre de 2013 y por auto de 18 de ese mes, se admitió y se ordenó la notificación al representante legal del Consejo Seccional de la Judicatura - Sala Administrativa.

Por auto de 15 de enero de 2014, se adicionó la anterior providencia, en el sentido de tener como parte demandada a la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali y ordenar la notificación a su Presidente.

1.3. Contestaciones de la demanda

1.3.1. La demanda fue contestada de manera conjunta y oportuna por la **Directora Ejecutiva de Administración Judicial de Cali** y el **Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura** quienes sostuvieron que no se agotó el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 porque *"el escrito dirigido a la Presidencia de esta Corporación anexado como prueba dentro del expediente, mediante el cual pretende demostrar la prueba de la renuencia, va encaminado exclusivamente a que se expida una carta de trato digno al usuario de la administración de justicia en los términos del numeral 5º del artículo 7º de la Ley 1437 de 2011, con el fin de ser exhibida en las secretarías de las Salas Penal, Civil, Laboral y Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali… situación muy diferente a lo acontecido con las pretensiones de la demanda de Acción de Cumplimiento… ya que las mismas están encaminadas para que se le ordene a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, 'a dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 7 de la Ley 1437 de 2001* (sic), *para que se expida la «carta de trato digno al usuario», dentro de un plazo de 10 días contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia'."*

Por tanto, concluyeron que el escrito con el que se pretendió constituir en renuencia, no guarda identidad con las pretensiones de la demanda, pues en aquel se solicitó en forma concreta, la expedición de la carta de trato digno a los usuarios de las Salas Penal, Civil, Laboral y Familia del Tribunal Superior de Cali, pero en el libelo introductorio se pretende que se ordene al Consejo Seccional de la Judicatura la expedición de dicha carta.

Asimismo, sostuvieron que tampoco se acreditó el prejuicio inminente e irremediable que exoneraría a la demandante de la obligación de acreditar el requisito de procedibilidad.

Por otra parte, señalaron que no existe el incumplimiento que alega la demandante porque las reglas sobre el trato digno al usuario están implementadas, son públicas y su aplicación se verifica periódicamente, con fundamento en que:

(i) El numeral 4º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, prevé entre los deberes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la observancia permanente en sus relaciones con el público, de la consideración y cortesía debidas; (ii) el numeral 6º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece que todo servidor público, tiene el deber de tratar con *"…respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio.";* (iii) en el año 2012 la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura aprobó la adopción del Código Iberoamericano de Ética Judicial como guía para los operadores judiciales en Colombia, el cual fue puesto en conocimiento de todos los servidores judiciales en la página web de la Rama Judicial; y (iv) la Sala Administrativa de los Consejos Seccionales, en cumplimiento del numeral 3º del artículo 101 de la Ley 270 de 1996, verifica en las visitas a los despachos judiciales el cumplimiento de las normas de trato digno a los usuarios, servidores y justiciables.

1.3.2. La Presidenta de la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali contestó la demanda y expresó que:

(i) La demandante no agotó el requisito de procedibilidad pues en el escrito de constitución en renuencia solicitó que se expida una carta de trato digno para que sea exhibida en la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali, mientras que en la demanda pretendió se ordene el cumplimiento de lo establecido en el numeral 5º del artículo 7 del CPACA. Tampoco demostró un perjuicio irremediable que la exonerara de cumplir con la obligación de acreditar la renuencia.

(ii) El numeral 4º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, prevé, entre los deberes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la observancia permanente en sus relaciones con el público, la consideración y cortesía debidas.

(iii) El numeral 6º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 establece que todo servidor público, tiene el deber de tratar con *"…respeto, imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación por razón del servicio."*

(iv) La Sala Penal del Tribunal Superior de Cali es reconocida por el buen trato, el respeto y la información oportuna que se brinda a los usuarios.

(v) Dicha Sala no es la entidad llamada a dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 5º del artículo 7º del CPACA, pues es una función administrativa que compete a la *"Sala del Consejo Seccional de la Judicatura, en su Sala especializada"*
En consecuencia, solicitó se declare improcedente y se le desvincule de la presente acción.

1.4. Trámite en segunda instancia

1.4.1. Por auto de 19 de marzo de 2014, el Consejero Ponente ordenó vincular al presente proceso al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior para que conociera de la existencia de la acción de la referencia, se pronunciara sobre las peticiones de la señora Quilindo Ceballos, más específicamente en lo que se refiere a la expedición de la carta de trato digno al usuario, y si lo consideraba pertinente, alegara la existencia de una nulidad de carácter saneable, consistente en la falta de notificación que le impidió intervenir en el trámite de primera instancia de la acción de cumplimiento que se estudia.

Por tal razón, se le otorgó el término de tres días para que: (i) allegara los informes necesarios; y (ii) alegara o saneara la nulidad existente en el proceso, en los términos del artículo 145 del Código de Procedimiento Civil.

1.4.2. Dicha vinculación encuentra fundamento en la facultad que el inciso final del artículo 5º de la Ley 393 de 1997 le otorga al juez de cumplimiento, en los siguientes términos: *"[s]i contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación.* ***En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido****."* (Negrilla fuera de texto)

Es decir, si bien atribuye al demandante la carga de establecer, tanto para la constitución en renuencia, como para la interposición de la demanda, la

autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones públicas que debe cumplir la norma, impone al juez el deber, en todo caso, de notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Ello significa que si el demandante yerra al determinar la parte obligada a cumplir el precepto, o si la norma cuyo cumplimiento se pretende, no indica de manera expresa la autoridad que tiene a su cargo hacerlo efectivo, el juez deberá estudiar el conjunto de normas que integran el sistema jurídico vigente, identificarla y vincularla al proceso.
Igual deber tendrá el juez si la autoridad que señala la norma cuyo cumplimiento se pretende, fue suprimida, fusionada o escindida, caso en el cual tendrá que efectuar el estudio respectivo para identificar, en la actualidad, qué autoridad debe cumplir la norma correspondiente.

En consecuencia, y luego del análisis de las normas que señalan los deberes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se concluyó que a esta autoridad le corresponde el cumplimiento del deber consagrado en el numeral 5º del artículo 7º del CPACA, como se expondrá detalladamente en la parte considerativa de esta providencia.

1.4.3. En razón a la vinculación referida, el 28 de marzo del hogaño, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura - Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, radicó documento suscrito por la doctora Leonor Cristina Padilla Godin en el cual entre otras cosas, señaló que *"la Acción de Cumplimento fue remitida a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial División Procesos conforme al artículo 99 de la Ley 270 de 1996, como Representante Judicial de la Nación con el fin de que nombre apoderado para la contestación de la misma y se haga parte en el proceso".*

Sin embargo, no demostró la calidad en virtud de la cual actúa, ni adjuntó poder en los términos del artículo 64 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por consiguiente, por auto de 7 de abril de 2014, se le requirió para acreditara esa circunstancia.

Por medio de Oficio de 25 de abril de 2014, la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, remitió copia de la Circular PSAC13-16 de 6 de junio de 2013 a través de la cual se "facultó" a dicha dependencia para dar respuesta, entre otras, a las acciones

de cumplimiento. No obstante, precisó que la representación judicial de la Nación está radicada en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la cual, en virtud al traslado que se hiciera de la presente acción, designó como apoderada a la doctora Alexandra Borja.

1.5. El fallo impugnado

Por sentencia de 6 de febrero de 2014, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, negó por improcedente la acción de cumplimento impetrada por considerar que:

> "…el artículo cuyo cumplimiento se solicita se refiere al deber que tienen las autoridades que cumplen funciones administrativas frente a las personas que acudan ante ellas, por tal razón, la expedición que de la carta de trato digno al usuario hiciera la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura tiene relación directa con las funciones que ella misma cumple y en relación con los usuarios que acudan a sú (sic) Secretaría, más no con los usuarios del Tribunal Superior de Cali.
>
> En este orden de ideas, es claro para esta Corporación que la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura no podría dar cumplimiento al numeral 5º del artículo 7º de la Ley 1437 del 2011 en los términos solicitados por la accionante.
>
> Finalmente y como quiera (sic) que al Tribunal Superior de Cali no puede considerársele como una autoridad en los términos del artículo 2º de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no cumple funciones administrativas frente a los usuarios que acuden a sus Secretarías y Despachos, sino que las actividades que desarrolla son netamente jurisdiccionales, tampoco le es exigible el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7º de la Ley 1437 de 2011, por cuanto no le es aplicable."

1.6. Impugnación

Por escrito radicado el 14 de febrero de 2014, la accionante impugnó el fallo de primera instancia, con fundamento en las siguientes razones:

(i) Nulidad de la sentencia por falta de vinculación oficiosa de la Sala Plena del Tribunal Superior de Cali que tiene funciones administrativas, en los términos del artículo 5º de la Ley 393 de 1997, según el cual, el juez de

cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme el ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Indicó que allegó al proceso la respuesta dada por la "Sala Administrativa del Valle del Cauca" en la cual se le informó que la competencia para dar cumplimiento al numeral 5º del artículo 7º del CPACA, está a cargo de la Sala Plena del Tribunal Superior de Cali puesto que ejerce funciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 270 de 1996.

(ii) La Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, cumple funciones administrativas y no demostró la existencia de la "carta de trato digno al usuario", por tanto, el Tribunal no debió declarar la improcedencia de la acción, sino ordenar el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7º del CPACA.

(iii) El Tribunal desconoció que de acuerdo con la Ley 270 de 1996, las autoridades judiciales cumplen funciones administrativas. Además no tuvo en cuenta la jurisprudencia que ha admitido que la acción de cumplimiento procede ante autoridades judiciales cuando cumplen funciones administrativas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer la impugnación contra la providencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer de las *"apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento"*.

2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En*

caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos".*

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de Ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *"el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo" (subraya fuera del texto)* [1].

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)[2].

---

[1] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

[2] Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento**.**

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *"cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable",* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción.

v) También son causales de improcedencia pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

2.3. Análisis del caso concreto

2.3.1. La norma que se pide cumplir

"LEY 1437 DE 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 7°. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

(…)

5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.

(…)"

2.3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Para la satisfacción de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *"el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"*[3].

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la solicitante probó que constituyó en renuencia a la autoridad demandada antes de presentar la acción, pues si bien el *a quo* consideró que se cumplió, las accionadas consideraron lo contrario.

Para ello, se analizará el contenido del escrito que antecede la presente acción, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación que ha sido uniforme en señalar:

> "El segundo inciso del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento procede cuando se ha demostrado la renuencia del demandado a cumplir con el deber legal o administrativo omitido, lo cual sólo puede excusarse cuando se sustenta en la demanda la inminencia de un perjuicio irremediable que exige la intervención inmediata de la orden judicial. Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia.
>
> El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: **La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo;** el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.
>
> Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular

[3] Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C. P. Mauricio Torres Cuervo.

> guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.
>
> Así las cosas, **para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado.** Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativo.[4]

Al amparo de esa decisión, puede afirmarse, como lo hizo el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que el requisito de procedibilidad se acreditó en debida forma por cuanto los escritos suscritos por la señora Quilindo Ceballos a través de los cuales solicitó al Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura y de la Sala Penal del Tribunal Superior de Cali, el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7º del CPACA, para que expidieran una "carta de trato digno al usuario" para la atención al público, y les requirió su exhibición en las Secretarías de las Salas Civil, Laboral y Familia del Tribunal Superior, guarda relación con la solicitud de cumplimiento plasmada en el numeral 1º del acápite de pretensiones de la demanda.

En cuanto a la respuesta dada por las autoridades accionadas, cabe precisar que la Sala Penal del Tribunal Superior aceptó, en el escrito de contestación de demanda, que recibió la solicitud elevada por la actora con el fin de que diera cumplimiento a la norma referida, sin embargo, no demostró que hubiera dado respuesta a la misma.

Por su parte, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, dio respuesta el 18 de diciembre de 2013, o sea, en forma extemporánea, toda vez que la solicitud fue radicada el 20 de noviembre de ese año. Además, allí indicó que dentro de las funciones constitucional y legalmente asignadas a las Salas Administrativas Seccionales no está la de reglamentar el funcionamiento de los Tribunales Superiores, es decir asumió una posición distinta a la pedida.

Por tal razón, esta Sala considera que, una vez analizados los escritos referidos y las respuestas dada por las autoridades accionadas –silencio y

---

[4]Sección Quinta, providencia de 24 de junio de 2004, Exp. 2003-0724, C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

respuesta tardía-, el **requisito de procedibilidad** que establece el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 **sí se acreditó**.

En consecuencia, la Sala estudiará (i) la procedencia de la acción de cumplimiento contra autoridades judiciales; (ii) la aplicación del artículo 7º del CPACA a las autoridades judiciales, y finalmente (iii) si en el presente caso, existe un mandato imperativo e inobjetable que imponga una orden de cumplimiento perentoria.

2.3.3. La acción de cumplimiento contra autoridades judiciales

Sobre este tema, la Sala considera necesario reiterar su criterio, como lo hizo recientemente[5], según el cual la acción de cumplimiento es improcedente cuando se dirige contra autoridades judiciales para que resuelvan los conflictos sometidos a su consideración.

En efecto, esta Sección, mediante sentencia del 11 de marzo de 2004[6], acogió esa conclusión, al explicar que:

> "La acción de cumplimiento es un instrumento procesal de orden constitucional que busca la efectividad y realización del principal postulado del Estado de Derecho: el carácter imperativo y la vinculación cierta de la norma jurídica, por lo que no fue diseñada como un mecanismo de control de legalidad de todas las actuaciones de las autoridades públicas y algunas de los particulares. De hecho, **si se acepta la competencia del juez constitucional que conoce de una acción de cumplimiento para evaluar si dentro de un proceso judicial se debe aplicar o no determinada norma legal o un acto administrativo, esto implica una intromisión en la actividad judicial** y, eventualmente, en el caso de que se haya adoptado una decisión judicial sobre el asunto, conduce a que, ni más ni menos, se acepte el control de legalidad de esas decisiones judiciales en manos del juez de la acción de cumplimiento. Ello muestra un evidente contrasentido, pues la propia Constitución consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la administración de justicia (artículos 228 y 234 a 248 de la Constitución), de tal manera que la acción de cumplimiento no se instituyó como mecanismo último de control de legalidad de las decisiones judiciales. En consecuencia, la acción de cumplimiento no procede para disponer la aplicación de normas legales o administrativos en los procesos judiciales ni para evaluar la validez de las decisiones judiciales.
>
> (…)

---

[5] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 3 de julio de 2013, Exp. 54001-23-33-000-2012-00122-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; Auto de 23 de enero de 2014, Exp. 25000-23-41-000-2013-02479-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

[6] Expediente 2003-02445, C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

> Aparece claro, entonces, que la acción de cumplimiento no fue consagrada como un procedimiento alternativo para evaluar el cumplimiento de la ley por parte de los jueces ni para suplir los recursos ordinarios diseñados por el legislador para discutir la validez de las providencias judiciales. De hecho, el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 es diáfano en señalar que la acción de cumplimiento es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial o cuando el afectado disponga de otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de las normas con fuerza material de ley. Entonces, la acción de cumplimiento no resulta procedente para suplir los recursos consagrados en el ordenamiento jurídico para discutir la validez de una decisión judicial.
>
> Además, aceptar la procedencia de la acción de cumplimiento para efectuar el control de legalidad de las providencias judiciales implicaría el desconocimiento de los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e, incluso, la independencia de los jueces, consagrada en el artículo 228 de la Carta Política". (Negrilla fuera de texto)

En otra decisión, consideró:

> "La interpretación sistemática de los artículos 87 de la Constitución, 1º, 5º y 9º de la Ley 393 de 1997, permite concluir que la acción de cumplimiento no procede para exigir el cumplimiento de normas en el proceso judicial, no sólo porque aquello es propio de las decisiones del mismo juez, sino porque el cumplimiento de las normas legales puede exigirse mediante los procedimientos o mecanismos, tales como peticiones, recursos o incidentes. En efecto, como se vio, la acción de cumplimiento está diseñada para exigir la observancia de normas con fuerza material de ley y actos administrativos y, no debe olvidarse, que la acción de cumplimiento es una acción residual"[7].

En una providencia más reciente, la Sección precisó:

> "**La acción de cumplimiento no puede utilizarse** como un mecanismo orientado a obtener del juez una orden dirigida a una autoridad administrativa o a una persona privada que ejerza funciones públicas para que revoque, reconozca o limite un derecho particular, subjetivo, pues ello implicaría un desconocimiento de la Constitución o de la ley que le asigna a esa autoridad la competencia y facultad para decidir sobre el asunto. Dicho en otras palabras, **mediante la acción de cumplimiento no se puede sustituir a la autoridad competente para resolver sobre la controversia planteada por el peticionario**"[8].

De acuerdo con lo expuesto, no tiene incidencia que eventualmente se afirme que las normas que regulan la acción de cumplimiento no distinguen contra qué autoridades procede, para hacerla extensiva contra las autoridades judiciales, pues así lo aclaró la Sección en sentencia del 15 de julio de 2004 al señalar:

---

[7] Sentencia de 15 de julio de 2004, Rad. 2004-0541-01, C.P. Dr. Darío Quiñones Pinilla.

[8] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 14 de marzo de 2011, Rad. ACU-2010-00272-01, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

> "Ahora bien, la Sala considera que, no obstante haber sido declarada inexequible por la Corte Constitucional la expresión "administrativa" contenida en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 393 de 1997[9], **las autoridades judiciales sólo pueden ser sujeto pasivo de la acción de cumplimiento cuando se solicita el cumplimiento de normas o actos administrativos relacionados con las actuaciones administrativas que aquéllas realicen**.
>
> Pero a través de este mecanismo es inaceptable que se le pueda impartir a un juez una orden encaminada a tomar decisiones que son propias de su competencia dentro de procesos para los cuales el legislador ha previsto las formalidades y ritualidades que deben seguirse, como lo pretende el actor"[10]. (Negrilla y subraya fuera de texto).

De lo anterior se infiere que la acción de cumplimiento no es procedente frente autoridades judiciales con ocasión de las actividades jurisdiccionales que le son propias, esto es, para que se les impartan órdenes dentro de los procesos judiciales que tienen a su cargo.

Empero, teniendo en cuenta que la tridivisión del poder clásica expuesta por Montesquieu actualmente no es estricta y por tanto, las distintas ramas del poder y los órganos autónomos desarrollan, además de las funciones que le son intrínsecas, función administrativa, la acción de cumplimiento es procedente cuando se solicita el cumplimiento de normas o actos administrativos referidos a esta última.

En efecto, puede sostenerse que *"en la época actual no coincide la noción de administración con su sentido orgánico, y que, en consecuencia, la rama administrativa no ejerce ni total ni exclusivamente la función administrativa, pues, por una parte, las otras ramas del poder también ejercen a veces funciones administrativas y, por otra, no toda la actividad de la administración es ejercicio de la función administrativa."*[11]

De acuerdo con lo dicho en precedencia, es claro que las autoridades que integran la Rama Judicial, desarrollan actividades administrativas y, en consecuencia, dentro de ese marco, es procedente la acción de cumplimiento.

2.3.4. Aplicación del artículo 7 del CPACA a las autoridades judiciales

---

[9] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998.

[10] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 15 de julio de 2004, Rad. 2004-0437-01, C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

[11] RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, 18ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2013. P. 27.

La señora Quilindo Ceballos solicitó se ordene a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 7 del CPACA, para que expidan la "carta de trato digno al usuario".

En consecuencia, es menester analizar si el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es aplicable a las autoridades que integran la Rama Judicial del Poder Público, cuando ejercen función administrativa. Veamos:

El artículo 2º del CPACA establece su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

> "Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a **todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades**.
>
> Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.
>
> (…)" (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución Política, son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la **judicial**.

Conforme a lo expuesto, puede afirmarse sin hesitación alguna, que la primera parte del CPACA referida al procedimiento administrativo, **es aplicable a las autoridades judiciales cuando desarrollan funciones administrativas**, es decir, no aplica para las actividades jurisdiccionales. Por tanto, tienen a su cargo el cumplimiento de los deberes en la atención al público establecidos en el artículo 7º del referido código.

Por ello, a continuación se analizará si el numeral 5º del artículo 7º del CPACA contiene un mandato imperativo e inobjetable exigible a las autoridades accionadas a través de la acción de cumplimiento.

2.3.5. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

2.3.5.1. La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como "deberes"[12]. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato "imperativo e inobjetable" en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Cabe precisar que en el examen de las normas que se solicita cumplir el operador debe hacer un estudio de concordancia y armonización normativa[13], es decir, no puede realizarse de manera aislada, sino que necesariamente debe tener en cuenta otras disposiciones que sean aplicables.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

2.3.5.2. En ese orden de ideas, es claro que el artículo 7º del CPACA contiene un mandato imperativo e inobjetable en razón a que de manera diáfana enumera los ***deberes*** que las autoridades –entendidas como todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes y los particulares cuando cumplan funciones administrativas, artículo 2º CPACA-, tienen en relación con las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten.

Por ello, la expedición, visibilización y actualización anual de una carta de trato digno al usuario en la que se especifiquen todos sus derechos así como los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente, es

---

[12] Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).

[13] Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 18 de abril de 2013. Rad. 25000234100020120007 5-01. C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

claramente un deber de las autoridades judiciales en la atención al público y, por tanto, es un *verdadero mandato imperativo e inobjetable.*

2.3.5.2. Autoridad que tiene a su cargo el deber de expedir la carta de trato digno al usuario

La señora Quilindo Ceballos demandó de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y de la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca, el cumplimiento del numeral 5º del artículo 7º del CPACA.

El *a quo* de manera confusa señaló que la expedición que de la carta de trato digno al usuario hiciera la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura tiene relación directa con las funciones que cumple y en relación con los usuarios que acudan a su Secretaría, lo cual permitiría inferir que se impartiría una orden de cumplimiento. Sin embargo, seguidamente afirmó que la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura no podría dar cumplimiento al numeral 5º del artículo 7º de la Ley 1437 del 2011 en los términos solicitados por la accionante.

Para la Sala, la autoridad de la Rama Judicial del Poder Público encargada de expedir dicha carta es la **Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura**, con fundamento en las siguientes razones:

a) La administración de justicia colombiana opera, desde la perspectiva territorial, a través de la figura de la desconcentración, entendida esta como *"el desplazamiento de funciones de la capital hacia la provincia y el otorgamiento de funciones a dichas autoridades*[14]*"*.

Así lo establece el artículo 228 de la Constitución Política, según el cual *"[l]a Administración de Justicia es función pública… Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo."*

La desconcentración territorial supone una serie de características indispensables para su configuración. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

> "La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido

[14] En el libro "Estructura del Estado" los autores Jaime Ramírez Plazas y José William Sánchez Plazas se refieren a la desconcentración territorial como aquella meramente jerárquica. Pág. 24. Primera edición 2012.

como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

La desconcentración así concebida, presenta estas características:

1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.
2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.
3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.
4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal."[15]

En este orden de ideas, se concluye que la Rama Judicial, está organizada jerárquicamente y divide sus autoridades en razón a sus funciones y al campo de aplicación que la normativa le confiera, de forma que, por ejemplo, la responsabilidad sobre los actos que profieren las diversas autoridades no son atribuibles al órgano desconcentrado, salvo en lo que concierne a sus funciones de supervisor[16].

Así, es claro para la Sala que **la obligación consagrada en el artículo 7 numeral 5 del CPACA, está a cargo de la Rama Judicial como autoridad desconcentrada**, es decir, como una unidad, y no de cada uno de los Despachos Judiciales que la componen, como parece entenderlo la accionante. Lo contrario llevaría a la conclusión desafortunada de que cada Despacho Judicial en Colombia está en la obligación de expedir su propia "carta de trato digno al usuario", a su manera.

b) Ahora bien, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura cumplir ese deber, de acuerdo con las disposiciones normativas que se indican a continuación:

i. De acuerdo con el numeral 3º del artículo 257 de la Constitución Política, al Consejo Superior de la Judicatura, le corresponde *"[d]ictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la* ***regulación de los trámites***

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-727 de 2000 Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

[16] Cfr. Ibídem.

judiciales y ***administrativos que se adelanten en los despachos judiciales****, en los aspectos no previstos por el legislador."* (Negrilla fuera del texto original)

ii. La Ley 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, señala que al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la administración de la Rama Judicial y el ejercicio de la función disciplinaria (Art. 75).

Asimismo, en el artículo 85 fija dentro de las funciones que corresponden a la Sala Administrativa, las siguientes:

> "12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
> 13. Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador,
> 14. Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales."

En este sentido, el artículo 83 precisa que *"[l]a facultad de la Sala Administrativa para regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en ningún caso comprenderá la regulación del ejercicio de las acciones judiciales ni de las etapas del proceso que conforme a los principios de legalidad y del debido proceso corresponden exclusivamente al legislador."*

iii. El Acuerdo No. 113 de 1993 "Por el cual dicta el Reglamento Interno de la Sala Administrativa"[17], establece en su artículo 2º sus funciones, dentro de ellas:

> "11. **Regular los trámites** judiciales y **administrativos que se adelanten en los despachos judiciales**, en los aspectos no previstos por el legislador.
>
> 12. Expedir los **reglamentos de funciones y procedimientos Administrativos** de la Rama Judicial, con

[17] Puede consultarse en: http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Acto%20Administrativo/Default.aspx?ID=253

> las excepciones previstas en la Constitución.” (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, de una lectura atenta de las normas en cita, se observa que el deber cuyo cumplimiento deprecó la señora Quilindo Ceballos corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

2.3.5.4. De lo expuesto se concluye que: (i) corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expedir, hacer visible y actualizar anualmente, la carta de trato digno al usuario, para todos los despachos judiciales que integran la Rama Judicial del Poder Público; (ii) a la fecha no ha cumplido con el mandato imperativo e inobjetable que tiene a su cargo, pues la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no mencionó ni probó la existencia de la carta de trato digno al usuario.

Como consecuencia de lo anterior, se **ordenará** a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dar estricto cumplimiento al deber legal consagrado en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011-CPACA, el cual impone la adopción, visibilización y renovación anual de la carta de trato digno a los usuarios, en este caso, de la Rama Judicial.

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 6 de febrero de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó por improcedente la acción de cumplimiento formulada por Anghy Lorena Quilindo Ceballos, para en su lugar, **ORDENAR** a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, el cumplimiento del deber legal consagrado en el numeral 5º del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011-CPACA, y en consecuencia, expida, visibilice y actualice anualmente la carta de trato digno a los usuarios de los Despachos Judiciales que componen la Rama Judicial.

SEGUNDO: Para efectos del cumplimento efectivo de la orden contenida en el numeral anterior, **CONCEDER** el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**