

PROCESO EJECUTIVO – Providencia judicial / TITULO EJECUTIVO COMPLEJO – Providencia y acto que expide la administración para cumplirlo

En materia de lo contencioso administrativo, el proceso ejecutivo sirve para pedir el cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo de las entidades públicas que consten, por ejemplo, en los actos administrativos ejecutoriados o en las providencias judiciales. Por regla general, en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. Por excepción, el título ejecutivo es simple y se integra únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez. En el último caso, la acción ejecutiva se promueve porque la sentencia del juez no fue cumplida.

PROCESO EJECUTIVO – Competencia / PROCESO EJECUTIVO – El trámite corresponde al juez que profirió la sentencia / COMPETENCIA PROCESO EJECUTIVO – Tribunal administrativo

tratándose de un proceso ejecutivo que versa sobre condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de sumas de dinero, serán ejecutadas al tenor de lo dispuesto en el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ante esta jurisdicción. Consecuente con lo anterior, la competencia se fija por razón del territorio correspondiéndole conocer del trámite ejecutivo al Juez que profirió la sentencia cuyo cumplimiento se pretende, al tenor de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 156 e inciso primero del artículo 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el presente caso la sentencia de la cual se pretende su cumplimiento fue proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por lo que es a ese Despacho a quien le competente conocer del trámite ejecutivo. Corolario de lo anterior, el presente asunto es de conocimiento del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por lo que se ordenará la remisión del mismo para lo de su competencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 298 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 159 NUMERAL 9 / LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO 299

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00312-00(0946-14)

Actor: JORGE ENRIQUE CUELLAR ZAPE

Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala sobre la admisibilidad de la demanda presentada por el señor Jorge Enrique Cuellar Zape contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

ANTECEDENTES

El señor Jorge Enrique Cuellar Zape, a través de apoderado judicial, en ejercicio del que denominó “proceso ejecutivo especial”, pretende que se ordene a la entidad demandada reconocer y pagar la prima de actualización a la que tiene derecho, y que asciende a la suma de \$ 345.338.973.

El demandante funda su pretensión en que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares no ha dado cabal cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en el fallo de 14 de diciembre de 2001, en el que declaró la nulidad las Resoluciones Nos. 3979 de 31 de diciembre de 1998 y 131 de 20 de mayo de 1999 y a título de restablecimiento condenó a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares a reconocer y pagar la prima de actualización, a partir de 1 de enero de 1992 hasta la fecha en que dejó de regir el Decreto mediante el cual se estableció la prima de actualización.

CONSIDERACIONES

Competencia para conocer de los procesos ejecutivos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹.

El proceso ejecutivo es el medio judicial para hacer efectivas, por la vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor. Es decir, es el medio para que el acreedor haga valer el derecho (que conste en un documento denominado título

¹ Recuento del Proceso ejecutivo tomado del Auto proferido el 30 de mayo de 2013, por el Consejo de Estado, Sección Cuarta Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS en el proceso de radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057); Actor: BANCO DAVIVIENDA S.A.; Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

ejecutivo) mediante la ejecución forzada².

Conforme con el artículo 488 CPC³, el título ejecutivo es aquél documento que proviene del deudor o de su causante; el que se origine en una sentencia condenatoria proferida por un juez, o cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva⁴.

Ahora bien, el título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, según la forma en que se constituya. Es simple cuando la obligación consta en un solo documento del que se deriva la obligación clara, expresa y exigible. Y es complejo cuando la obligación consta en varios documentos que constituyen una unidad jurídica, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado.

En materia de lo contencioso administrativo, el proceso ejecutivo sirve para pedir el cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo de las entidades públicas que consten, por ejemplo, en los actos administrativos ejecutoriados o en las providencias judiciales⁵.

² Sobre el tema, ver: OSPINA, Fernández, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones. Editorial Temis 2005. Pág. 49.

³ “ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVOS. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.”

⁴ En la obra Curso de Derecho Procesal Civil, el profesor Hernando Morales Molina al referirse a las clases de títulos ejecutivos dice: “Entre nosotros existen dos clases de títulos ejecutivos, a saber: los provenientes de resoluciones judiciales que deben cumplirse (títulos judiciales), y los contenidos en actos o contratos provenientes del deudor o de su causante (títulos contractuales o privados). Los primeros pueden ser sentencias o autos proferidos por autoridad judicial, y los segundos, actos jurídicos preconstituidos o confesión del deudor, judicial o extrajudicial, que conste por escrito.”

⁵ Así, por ejemplo, el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, que empezó a regir el 2 de julio de 2012, señala que son títulos ejecutivos los siguientes:

“1. 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.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier

Por regla general, en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. Por excepción, el título ejecutivo es simple y se integra únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez. En el último caso, la acción ejecutiva se promueve porque la sentencia del juez no fue cumplida.

En cuanto a los procesos ejecutivos iniciados con base en providencias judiciales, es importante traer a colación, por lo pertinente, el auto de la Sección Tercera de esta Corporación del 27 de mayo de 1998, que dijo⁶:

“... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.

Se deduce de lo anterior que en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada.

En el caso examinado, entonces, la decisión judicial acompañada del acto de cumplimiento acorde con la sentencia, presta mérito ejecutivo. No podía ser de otra

acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.”

⁶ M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandante sociedad Hecol Ltda., demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

manera, porque la idea de que los actos administrativos de ejecución o cumplimiento de fallos judiciales vuelvan a ser demandados ante esta jurisdicción por violar o incumplir los fallos que dicen cumplir, como lo sugiere el a quo, genera un círculo vicioso, irrazonable por lo mismo, y francamente atentatorio de la cosa juzgada, y de la eficacia de la justicia. Excepcionalmente se podrían admitir acciones de nulidad contra esos actos, si diciendo cumplir el fallo, crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas no relacionadas o independientes del fallo, pues en tal caso se estaría frente a un nuevo acto administrativo, y no frente a uno de mera ejecución de sentencias.”

Como se ve, los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial pueden iniciarse porque la entidad pública no acató la decisión judicial o lo hizo, pero de manera parcial o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia.

En ese panorama, al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer.

En otras palabras: el juez tiene plena facultad para examinar no sólo los requisitos formales, sino las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo (requisitos sustanciales). El ejercicio de esa facultad cobra mayor importancia cuando se trata de un título ejecutivo complejo, por cuanto el juez debe revisar cada uno de los documentos que lo conforman para determinar si la parte ejecutada incumplió la obligación

El caso concreto. Lo que pretende el accionante es que se expida el acto administrativo que en su sentir de cabal cumplimiento a la orden contenida en el fallo de 14 de diciembre de 2001 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por lo cual debe iniciarse el proceso ejecutivo con el fin de que se libere el mandamiento de pago correspondiente, si a ello hay lugar, por el Juez competente.

Debe resaltarse que en este caso, la acción ejecutiva es promovida por el señor Jorge Enrique Cuellar Zape porque considera que la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no fue cumplida en debida forma, por lo cual es dable afirmar que el título ejecutivo es complejo, es decir, esta conformado por la providencia judicial y el acto que expidió la administración con el fin de cumplir la

misma.

Ahora bien, tratándose de un proceso ejecutivo que versa sobre condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de sumas de dinero, serán ejecutadas al tenor de lo dispuesto en el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ante esta jurisdicción.

Consecuente con lo anterior, la competencia se fija por razón del territorio correspondiéndole conocer del trámite ejecutivo al Juez que profirió la sentencia cuyo cumplimiento se pretende, al tenor de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 156 e inciso primero del artículo 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el presente caso la sentencia de la cual se pretende su cumplimiento fue proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por lo que es a ese Despacho a quien le competente conocer del trámite ejecutivo.

Corolario de lo anterior, el presente asunto es de conocimiento del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por lo que se ordenará la remisión del mismo para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, este Despacho de la Subsección B, Sección Segunda del Consejo de Estado:

V. RESUELVE :

Remítase el presente expediente contentivo de la demanda ejecutiva presentada por el señor Jorge Enrique Cuellar Zape contra la Caja de Retiro de las Fuerzas militares, al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para lo de su cargo.

RECONOCESE personería jurídica al abogado Omar David Cáceres Guate para actuar en representación del demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 1 del expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

GERARDO ARENAS MONSALVE