



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)
F.T.:

042.

Expediente núm.: 1001-03-15-000-2016-00153-00

Actor: Flor María Parada Gómez

Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección
Segunda – Subsección A-.

ASUNTO

La Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, profiere sentencia de primera instancia.

HECHOS RELEVANTES

a) El proceso ordinario.

El 02 de julio de 2008 el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá ordenó a Cajanal reliquidar la pensión reconocida a la señora Flor María Parada Gómez. La providencia fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de marzo de 2009 y quedó ejecutoriada el 19 de abril del mismo año.

Cajanal – hoy UGPP¹- cumplió el fallo de manera parcial mediante la expedición de las resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y núm. UGM 010620 de 2011.

En las mismas no se reconoció el pago por intereses corrientes y moratorios, por lo que el 8 de noviembre de 2013 la accionante presentó demanda ejecutiva con el fin de obtener el pago por dichos conceptos.

El Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá en providencia del 16 de julio de 2015 negó el mandamiento de pago. Adujo que la entidad legitimada por pasiva era Cajanal en liquidación y debió reclamarse lo pedido a través del proceso liquidatorio de la misma.

¹Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó en su totalidad la providencia de primera instancia con fecha del 26 de noviembre de 2015

Se advierte que el Tribunal de Cundinamarca sí aceptó como parte pasiva a la UGPP, pero consideró que no se había cumplido el requisito de allegar copia auténtica de las sentencias de primera y segunda instancia, así como de los actos administrativos que las cumplieron parcialmente.

b) La inconformidad en la acción de tutela.

Manifestó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un exceso de ritualidad al negar el mandamiento de pago, bajo el argumento de que los actos administrativos que conforman el “título ejecutivo complejo” no son copias auténticas.

Agregó que la UGPP certifica los actos administrativos con la utilización de sellos, por lo que el Tribunal no podía exigir otro requisito de autenticidad distinto a aquellos.

PRETENSIONES

Solicitó amparar sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. En consecuencia que se revoque la providencia del 26 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se ordene a dicho Tribunal emitir nuevo pronunciamiento que revoque la decisión de primera instancia y así libre mandamiento ejecutivo en favor de la accionante.

CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO

- Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls.123 a 127 del expediente).

Replicó que el accionante tenía la obligación de aportar la copia que presta mérito ejecutivo de las sentencias de primera y segunda instancia. Además, copia auténtica de la resolución núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 por medio de la cual la entidad cumplió el fallo, porque es parte del título ejecutivo complejo.



Fundamentó sus argumentos en jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado y en la sentencia del 28 de agosto de 2013 que unificó la posición con respecto al valor probatorio de las copias simples.

- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP- (fls. 160 a 164 del expediente)

Sostuvo que la tutela es improcedente al no configurarse ninguno de los requisitos generales y ninguna causal específica de procedencia.

Indicó que existe cosa juzgada por cuanto la decisión tomada se ajusta a derecho, fue revisada y confirmada en segunda instancia.

CONSIDERACIONES

- Competencia

La Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000², el cual regula que: *“[...] Cuando la acción de tutela se promueva contra un funcionario o corporación judicial, le será repartida al respectivo superior funcional del accionado [...]”*.

- Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional³ y el Consejo de Estado⁴ ha sido admitir su procedencia excepcional,

² Por medio del cual se establecen competencias para el reparto de la acción de tutela.

³ Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

⁴ Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.



siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, entre otras providencias, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

Por su parte el Consejo de Estado en sentencia de unificación por importancia jurídica, del 5 de agosto de 2014, con ponencia de Jorge Octavio Ramírez, concluyó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Veamos:

Requisitos generales: Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la vía de hecho planteada. Ello son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) la providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Causales específicas: Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes⁵: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la

⁵Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.



autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en una cualesquiera de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional.

Problema jurídico.

En el caso concreto se cumplen los requisitos generales de procedibilidad, por tanto, la parte motiva se ocupará de las causales específicas, que para el asunto bajo examen, se centra el análisis en el defecto procedimental.

Así las cosas, el problema jurídico en esta instancia se puede resumir en la siguiente pregunta:

¿En la ejecución de una sentencia contra una entidad pública, los actos administrativos que cumplieron parcialmente la providencia forman parte del título ejecutivo?

Defecto procedimental.

Este tipo de defecto se configura cuando se desconocen las formas propias de cada juicio. La Corte Constitucional⁶ ha diferenciado la existencia de dos tipos de defecto procedimental: (i) El primero de ellos denominado “*defecto procedimental absoluto*” que acontece cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento establecido para determinados trámites judiciales, ya sea porque aplica uno distinto al indicado o porque omite etapas sustanciales del procedimiento establecido. (ii) El segundo se ha denominado “*defecto procedimental por exceso ritual manifiesto*”, el cual se configura cuando el juez utiliza el procedimiento de manera excesiva y como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, generándose una denegación de justicia⁷.

La Corte Constitucional⁸ indicó que se puede configurar un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en las

⁶ T-352 de 2012

⁷ Sentencia T- 429 de 2011: M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ T-950 de 2011



siguientes circunstancias procesales: (i) Cuando al aplicarse un precepto procesal se restringen derechos sustanciales o al utilizar el primero se limitan las mismas oportunidades procesales; (ii) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (iii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva; o, (iv) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas.

- Análisis del defecto procedimental alegado

Para el accionante, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un exceso ritualmanifiesto al negar el mandamiento de pago bajo el argumento de que los actos administrativos que conforman el “título ejecutivo complejo” no fueron aportados en copia auténtica.

a) Normativa aplicable al caso.

El régimen de transición del artículo 627 del Código General del Proceso reguló que dicha norma empezaba a regir a partir del 1º de enero de 2014.

Por su parte, el artículo 308 de la ley 1437 de 2011 indicó que su vigencia se daba a partir del 2 de julio de 2012 para los procedimientos y las actuaciones administrativas, las demandas y procesos que se instauraran con posterioridad a dicha fecha.

Quiere decir ello, que las normas procesales aplicables al caso del demandante son las correspondientes al Código de Procedimiento Civil y la Ley 1437 de 2011, toda vez que el proceso ejecutivo inició el día 8 de noviembre de 2013, esto es, antes de la entrada en vigencia del Código General del Proceso y cuando el CPACA ya estaba vigente.

b) Posición anterior del título ejecutivo complejo.

Esta Corporación a través de la Sección Tercera ha señalado que, 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 efecto, en auto del veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998) se expresó⁹:

*“... 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 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.”

No obstante, esta Subsección considera que para efectos de librar mandamiento de pago de las sentencias emitidas por los funcionarios pertenecientes a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no es requisito la copia de los actos

⁹ M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandante sociedad Hecol Ltda., demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.



administrativos que dieron cumplimiento a las órdenes judiciales para conformar el título ejecutivo. Veamos:

c) Regulación del proceso ejecutivo en la Ley 1437 de 2011 y el Código de Procedimiento Civil.

El CPACA reguló de manera parcial e incompleta lo concerniente a los documentos que se pretendan hacer valer como título en la ejecución de las sentencias, en el artículo 297 del CPACA, el cual regula lo siguiente:

“[...] Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

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 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.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De la norma anterior, claramente se deduce que constituyen títulos ejecutivos, además de los enunciados en los numerales 2 y 3, (i) la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y; (ii) 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.

Ahora bien, según el CPC y el CPACA¹⁰ la sentencia es la providencia que decide sobre las pretensiones de la demanda y las excepciones de mérito. Por tanto, es una integralidad jurídica autónoma y suficiente con fuerza de cosa juzgada, provista de ejecutividad y ejecutoriedad para que sea debida y oportunamente cumplida.

Por ello, la sentencia proferida por los jueces administrativos¹¹, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia, sin que sea necesario que se acompañe o anexe el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la sentencia.

Es cierto que la norma citada¹² indica que los actos administrativos expedidos por las entidades de derecho público también constituyen títulos ejecutivos. Pero ello implica, según la interpretación de la Subsección A, que es predicable en cuando que los mismos sean los que crean, modifican o extinguen un derecho. Situación diferente se presenta cuando se trate de actos administrativos de ejecución o expedidos en cumplimiento de la sentencia judicial, porque es ésta última la que declara, constituye el derecho u ordena la condena¹³.

En resumen: El juez no puede exigir al ejecutante de la sentencia judicial, que anexe los actos administrativos de cumplimiento expedido por la entidad de derecho público, puesto que la sentencia judicial es completa, autónoma y suficiente.

c) Medios de defensa.

Por otro lado, el artículo 506 del CPC¹⁴ regulaba las excepciones que se pueden proponer una vez librado mandamiento ejecutivo. Al respecto la norma preceptuaba:

“[...] ARTÍCULO 509. Excepciones que pueden proponerse:

¹⁰Ver artículo 278 del CGP.

¹¹Concepto general que incluye los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.

¹²Artículo 297 del CPACA.

¹³Con criterio finalista las sentencias se pueden subclasificar de la siguiente manera: (i) Sentencia declarativa que se limita a reconocer una relación o situación jurídica ya existente. (ii) Sentencia constitutiva que crea, modifica o extingue una situación o relación jurídica. (iii) Sentencia de condena que ordena una determinada conducta o el pago de suma dineraria.

¹⁴Ver artículo 442 del CGP.



1. Dentro de los diez días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo o a la del auto que resuelva sobre su reposición, confirmándolo o reformándolo, el demandado podrá proponer en escritos separados excepciones previas y de mérito, expresando los hechos en que se funden. **A los escritos deberán acompañarse los documentos relacionados con aquéllas y en ellos se deben pedir las demás pruebas que se pretenda hacer valer.**

2. **Cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o un laudo de condena, o en otra providencia que conlleve ejecución, sólo podrán alegarse las excepciones de pago,** compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7º y 9º del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida. Cuando la ejecución se adelante como lo dispone el inciso primero del artículo 335, no podrán proponerse excepciones previas” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Nótese que cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial, la norma es enfática al limitar las excepciones que se pueden proponer, entre las que se encuentra “el pago”.

De acuerdo con lo anterior, el medio de defensa idóneo, en caso de que se libre mandamiento ejecutivo en contra de una entidad de derecho público, es la proposición de excepciones de mérito. En este caso, la excepción de pago, para lo cual tendrá la carga probatoria de acompañar los documentos o actos administrativos que demuestren el pago, o en su defecto, pedir las pruebas que pretenda hacer valer para demostrarlo.

En conclusión: Conforme el artículo 297 ordinal 1º del CPACA, en concordancia con el artículo 509 del C.P.C. la sentencia judicial debidamente ejecutoriada es el título ejecutivo por excelencia, autónomo, completo y suficiente para el cobro de condenas en contra de una entidad pública, por ser la que declara, constituye el derecho u ordena el pago de suma dineraria. En consecuencia crea una obligación a cargo de la entidad clara, expresa y exigible.

Así mismo, la entidad que pretenda librarse de la obligación de pagar una condena impuesta en una sentencia proferida por un juez de lo contencioso administrativo, deberá, una vez librado el mandamiento ejecutivo, alegar las excepciones enlistadas en el



inciso 2º del artículo 509 del C.P.C, o el artículo 442 del CGP –según la norma aplicable a cada caso-.

En esa medida, no se hace obligatorio para quien inicia un proceso ejecutivo arrimar copia auténtica de los actos administrativos que cumplieron parcial o totalmente la condena contenida en la sentencia, porque la carga de la prueba de quien alega el pago, es de quien se pretende beneficiar con la declaratoria del mismo.

d) El procedimiento regulado en el artículo 298 del CPACA.

Esta Subsección no puede pasar por alto lo que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo introdujo a través del artículo 298, consistente en el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (pago de sumas dinerarias):

“ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. *En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.*

En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código”.

De la norma anterior, se infiere lo siguiente: (i) Se consagró un procedimiento para lograr el pago de las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (pago de sumas dinerarias); (ii) Se fijó un plazo en el entendido de no presentarse el pago en un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale; (iii) Se asignó la función de su cumplimiento a una persona determinada, el funcionario judicial que profirió la



providencia y; (iv) Se indicó el término para el cumplimiento de la providencia, que será de forma inmediata.

No obstante, el anterior procedimiento difiere del “proceso de ejecución de sentencias” que se encuentra regulado en el artículo 305 y 306 del Código General del Proceso. Veamos:

“ARTÍCULO 305. PROCEDENCIA. *Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo.*

Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta”.

A su vez, el artículo 306 del CGP determinó lo siguiente:

“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 librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutoria 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 a 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.



Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez ejecutoriada la providencia que la concrete, se aplicarán las reglas de los incisos anteriores.

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.

La jurisdicción competente para conocer de la ejecución del laudo arbitral es la misma que conoce del recurso de anulación, de acuerdo con las normas generales de competencia y trámite de cada jurisdicción”.

Así las cosas, los artículos 305 y 306 del CGP permiten indicar lo siguiente: (i) Hay un capítulo para la ejecución de las providencias; (ii) No se requiere presentación de demanda, es suficiente elevar el respectivo escrito; (iii) El proceso ejecutivo lo adelanta el juez del conocimiento; (iv) El proceso ordinario y la solicitud no forman expedientes distintos, ya que la solicitud se tramita a continuación y dentro del mismo expediente ordinario, esto es, en cuaderno separado y; (v) el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia.

De lo anterior se resalta que antes de la Ley 1437 de 2011 la regla general en la jurisdicción de lo contencioso administrativo era instaurar una demanda con todas las implicaciones de un nuevo proceso, hasta el punto de reunir la totalidad de los requisitos formales para presentar un escrito demandatorio.

Pues bien, lo que se pretende con este aparte es fijar la línea consistente en que el juez del conocimiento adelanta el proceso ejecutivo de sentencias a través de un escrito de solicitud elevado por el acreedor dentro del mismo expediente con los conceptos y liquidaciones correspondientes.

En efecto, los artículos 305 y 306 del CGP constituyen una clara aplicación del factor de conexidad como determinante de la competencia, pues tal y como lo prevé dicha norma, el juez que profiere una sentencia de condena es el mismo que la ejecuta a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada, sin necesidad de una nueva demanda.



La claridad y seguridad que brinda al usuario de la justicia la adopción del criterio de competencia por el factor de conexidad, tiene mayor relevancia si se observa la práctica forjada en algunas sendas judiciales, de las cuales no ha sido ajena esta misma Corporación, consistente en que por diversos motivos, en las providencias, no se profieren condenas precisas y en concreto.

Con alguna frecuencia se acude a órdenes abstractas o ambiguas que poco favor le hacen a la claridad que deben contener las sentencias para que presten mérito ejecutivo. Lo anterior, conlleva necesariamente a discusiones posteriores sobre la debida ejecución de las sentencias y es causa, en muchos casos, de procesos de ejecución que pudieron evitarse con condenas en concreto, precisas y claras para las partes.

Dada la generalidad y ambigüedad de la orden judicial, pese a la voluntad de cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad pública, surgen diferencias interpretativas de la orden judicial, no sólo entre las partes, sino también entre los jueces cuando conocen de la ejecución de una sentencia judicial proferida por otro, cuando se ha aplicado el factor objetivo por cuantía.

Ahora bien, lo anterior no obsta para que en caso de ser necesaria la ejecución de la sentencia, sea porque no hay acuerdo interpretativo del título y su cumplimiento, o porque no existe voluntad, o hay dificultad para su ejecución por parte del obligado, el proceso de ejecución fluya sin mayores inconvenientes con la interpretación de autoridad que puede dar el funcionario que la profirió, gracias al factor de conexidad.

Lo anterior, tiene relación directa con el hecho de garantizar el acceso a la administración de justicia de aquellos ciudadanos y entidades que aún no obtienen el cumplimiento pleno de las providencias del proceso ordinario en firme, ante las exigencias procesales de un nuevo escrito de demanda ejecutiva.

Igualmente, lo señalado por los artículos 305 y 306 del CGP tampoco es algo nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que en los artículos 334 y 335 del Código de Procedimiento Civil ya se traía el proceso de ejecución de sentencias.



Finalmente, es necesario hacer un llamado a incrementar los esfuerzos para proferir, en adelante, sentencias que contengan mandatos concretos, precisos y claros que permitan la aplicación diáfana del artículo 306 del CGP, sin que se conviertan las ejecuciones o solicitudes de cumplimiento de sentencias judiciales en nuevos procesos ordinarios tendientes a clarificar los montos debidos por las entidades condenadas.

De allí la necesidad de que en lo posible se liquiden las pensiones, las asignaciones de retiro, los salarios dejados de devengar en un retiro del servicio, etc en sumas líquidas de dinero.

En conclusión: El artículo 298 del CPACA consagra un procedimiento para que el funcionario judicial del proceso ordinario requiera a las entidades accionadas sobre el cumplimiento de las sentencias debidamente ejecutoriadas (pago de sumas dinerarias), sin que implique mandamiento de pago y, los artículos 305, 306 del CGP el proceso ejecutivo de sentencias que se adelanta mediante escrito (debidamente fundamentado) elevado por el acreedor ante el juez de conocimiento del asunto ordinario, el cual librará mandamiento de pago de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la providencia.

- Caso concreto

El accionante inició proceso ejecutivo en contra de la UGPP. En la misma solicitó librar mandamiento de pago por concepto de intereses corrientes y moratorios, los cuales no fueron pagados por la entidad al proferir las resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y núm. UGM 010620 de 2011 con las que dio cumplimiento a las sentencias que reconocieron la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Flor María Parada Gómez.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca no libró mandamiento de pago. Fundamentó la decisión en que los actos administrativos aportados como parte del título ejecutivo no eran copias auténticas.

Revisado el expediente del proceso ejecutivo, la Subsección “A” encontró que en efecto, el accionante aportó como títulos ejecutivos: (i) La primera copia que presta mérito ejecutivo de las sentencias proferidas por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá el 2 de julio de 2008 y por el Tribunal Administrativo de



Cundinamarca el 19 de marzo de 2009 (fls. 72 a 102 del expediente) y; (ii) copia simple de la resolución núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 (fls. 37 a 45 del expediente).

La Subsección A advierte que la accionante no aportó en el proceso ejecutivo copia auténtica, ni simple de la resolución núm. UGM 010620 de 2011.

En efecto, en el expediente del proceso ejecutivo lo que reposa es el oficio que comunicó a la señora Flor María Parada que mediante la resolución nombrada se modificó la resolución núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011, pero en modo alguno se observa el texto completo de la resolución núm. UGM 010620 de 2011. (fls. 46 y 47 del expediente).

No obstante, para la Subsección “A” no era obligatorio que el demandante allegara al proceso ejecutivo la copia auténtica de las resoluciones enunciadas, en tanto que las mismas no forman parte esencial del título ejecutivo, puesto que la sentencia judicial es autónoma, completa y suficiente.

Se insiste en que el derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación emana de las sentencias proferidas por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá el 2 de julio de 2008 -en primera instancia- y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de marzo de 2009 -en segunda instancia-.

Repárese que las resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y núm. UGM 010620 de 2011 fueron expedidas por la entidad con el único propósito de dar cumplimiento a lo ordenado en las sentencias citadas, luego, no son actos administrativos que las complementaron o adicionaron y en modo alguno cambiaron lo que en ellas se encuentra ordenado. En consecuencia, no forman parte del título ejecutivo como lo expresó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Además, a la entidad demandada correspondía demostrar que ya había cumplido la obligación impuesta en las sentencias, para lo cual debía allegar las pruebas que lo demostraran, que en este caso, no son otras que los actos administrativos expedidos en cumplimiento de la sentencia, conforme lo consagrado en el artículo 509 del C.P.C..

Al ordenarse a la parte demandante que allegara copia auténtica de los actos administrativos que dieron cumplimiento parcial a la



condena impuesta en la sentencia, es un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, lo cual fundamenta la intervención en sede de tutela.

Bajo tal perspectiva, en nada influye dentro del proceso ejecutivo que las mencionadas resoluciones hubiesen sido aportadas en copia simple y en esa medida, al Tribunal correspondía librar mandamiento de pago, puesto que el título ejecutivo estaba conformado por las sentencias que prestan mérito ejecutivo de las cuales surgió la obligación clara, expresa y exigible a cargo de la entidad.

De esta forma, la Subsección “A” encuentra que el Tribunal desconoció en la decisión cuestionada las normas procesales que regulan la ejecución de las sentencia judiciales.

- En resumen:

Para la Subsección “A” el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un exceso de ritualismo con la valoración que efectuó de la copia simple de la resolución núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y del oficio que hace alusión a la resolución núm. UGM 010620 de 2011.

Por tanto, la Subsección advierte que se configuró la causal específica de procedibilidad denominado defecto procedimental, por exceso de ritualismo. Así las cosas, se accederá el amparo solicitado por la señora Flor María Parada Gómez dentro de la acción instaurada contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En consecuencia, se dejará sin efectos la providencia del 26 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, y se le ordenará que dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia de tutela, se emita nueva providencia en la cual se tenga en cuenta como título las sentencias judiciales que prestan mérito ejecutivo proferidas por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá el 2 de julio de 2008 y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de marzo de 2009, siempre y cuando se reúnan los demás requisitos y en particular, si ha



transcurrido el plazo de pago previsto en el CCA de 18 meses (artículo 177 del CCA)¹⁵.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A

Primero: Amparar el derecho fundamental al debido proceso y acceso a la Administración de Justicia de la señora Flor María Parada Gómez.

Segundo: Dejar sin efectos la providencia del 26 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”.

Tercero: Ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A” que dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia de tutela emita nueva providencia en la cual se tenga en cuenta como título las sentencias judiciales que prestan mérito ejecutivo proferidas por el Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá el 2 de julio de 2008 y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de marzo de 2009, siempre y cuando se reúnan los demás requisitos y en particular, si ha transcurrido el plazo de pago previsto en el CCA de 18 meses (artículo 177 del CCA).

Cuarto: La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres días siguientes a su notificación (art. 31 Dcto. 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el cuaderno original de la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

¹⁵La providencia adquirió ejecutoria el quince (15) de abril de dos mil nueve (2009) y los dieciocho (18) meses se cumplieron el quince (15) de octubre de dos mil diez (2010) (Ver f.).



Quinto: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Sexto: Háganse las anotaciones correspondientes en el programa “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

PYS



00153

Tutela contra fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por defecto procedimental por exceso de rigorismo. El Tribunal negó librar mandamiento de pago en contra de la UGPP bajo el argumento de que los actos administrativos allegados como parte del título ejecutivo no son auténticos.

Hechos: El actor presentó demanda ejecutiva en contra de la UGPP. Solicitó en la misma el pago de los intereses corrientes y moratorios que no fueron pagados por la entidad al proferir las Resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y UGM 010620 de 2011 con las cuales dio cumplimiento al fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que ordenó la reliquidación de la pensión de la señora Flor María Parada.

Proceso ordinario: El Tribunal se abstuvo de librar mandamiento de pago. Argumentó la decisión en que la accionante no allegó copia auténtica de las Resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y UGM 010620 de 2011 las cuales hacen parte del título ejecutivo.

Problema Jurídico: La Subsección formuló como problemajurídicas las siguientes preguntas:

1. ¿En un proceso ejecutivo iniciado contra una entidad pública, los actos administrativos que cumplieron parcialmente la providencia hacen parte del título ejecutivo?

Argumento frente al defecto procedimental: La Subsección consideró que el Tribunal incurrió en defecto procedimental por exceso de rigorismo en la apreciación de las Resoluciones núm. PAP 039428 del 21 de febrero de 2011 y UGM 010620 de 2011.

Lo anterior porque la obligación clara, expresa y exigible a cargo de la entidad surgió con la expedición de las sentencias y no con tales actos administrativos, los cuales no complementaron, adicionaron o cambiaron lo ordenado en las primeras.

Además, porque conforme el artículo 509 del C.P.C. correspondía a la entidad demostrar que ya había cumplido la obligación impuesta en las sentencias, por lo que allegar los actos administrativos que cumplieron parcialmente las sentencias no era una carga procesal exigible al demandante.

Debe tenerse claro que precisamente el Legislador otorgó la oportunidad a las entidades de proponer la excepción de “pago” porque este es su medio de defensa. Interpretar lo contrario sería desconocer tal mandato, e imponer una carga probatoria inexistente dentro del ordenamiento jurídico para el proceso ejecutivo a la parte demandante.

Decisión: Negar las pretensiones.