

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 314

Villavicencio, nueve (09) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**SALA PLENA**

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO  
DEMANDANTE: LUIS ALBERTO PIEDRAHITA TORRES  
DEMANDADO: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL (HOY UGPP)  
EXPEDIENTE: 50001-33-31-003-2009-00104-02  
TEMA: SE ABSTIENE DE DAR TRÁMITE A LA SOLICITUD DE LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO.

MAGISTRADA PONENTE NELCY VARGAS TOVAR

Derrotado el proyecto inicialmente presentado por el Magistrado Ponente, Dr. HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO, resuelve la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta<sup>1</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto proferido el 19 de enero de 2016, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual la Juez de primera instancia se abstuvo de dar trámite a la solicitud de librar mandamiento de pago dentro del proceso ordinario (fl. 316 y 317 C2 de Primera Instancia).

**I. Antecedentes:**

**1. La demanda:**

El señor **LUIS ALBERTO PIEDRAHITA TORRES** presentó demanda ejecutiva dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la UNIDAD

<sup>1</sup> Con fundamento en el inciso final del artículo 35 del CGP y según lo dispuesto en los autos del abril 20 y 26 de 2018, que obran a folios 5 y 7 del cuaderno de segunda instancia.

ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), para que se libere mandamiento de pago por la suma de \$23.132.743.84, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio el 12 de diciembre de 2011; que se causaron en el periodo del 13 de diciembre de 2011 al 24 de julio de 2013 y que no han sido cancelados.

## 2. Auto apelado

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en proveído del 19 de enero de 2016, decidió abstenerse de librar mandamiento de pago dentro del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerar que los parámetros del artículo 306 del CGP, norma invocada por la parte demandante, no son aplicables al proceso ejecutivo derivado de una providencia dictada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque la remisión que realiza el CPACA, a la normatividad procesal civil, es para aspectos no contemplados, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a esta jurisdicción. Aclaró que el proceso ejecutivo no es un tema que carezca de regulación en el CPACA, como quiera que está contemplado en los artículos 297 a 299, en concordancia con los artículos 155-7, 156-9 y 157 *Ibidem*.

Precisó, que estando debidamente regulado el proceso ejecutivo en las normas especiales de esta jurisdicción, en las cuales se hace alusión al proceso ejecutivo de manera autónoma y nunca como continuación dentro del proceso ordinario en el que se profiere la sentencia, por ser incompatible, forzoso resulta concluir, que para dar curso a la petición, deberá formularse y radicarse ante la Oficina Judicial, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 162 y siguientes del CPACA una demanda nueva, conforme con las reglas de competencia previstas en la misma normatividad.

## 3. Recurso de apelación

La parte actora, dentro de la oportunidad procesal presentó recurso de alzada, manifestando que el proceso ya no es de tipo declarativo, toda vez, que si bien es cierto fue tramitado y fallado en vigencia del CCA, no se contaba para esa época que dicha normatividad sería objeto de derogatoria por una nueva, que busca celeridad, eficacia y eficiencia procesal, pues, el CPACA, cambió el trámite

procesal y para establecer por cual norma debe tramitarse el presente asunto, simplemente debe darse aplicación al artículo 624 del CGP y al 308 del CPACA

#### **4. Trámite de segunda instancia**

Mediante auto del 20 de abril de 2018, el Magistrado Héctor Enrique Rey Moreno a quien correspondió el presente asunto por reparto, solicitó al Presidente de esta Corporación convocar a Sala Plena de Decisión, para someter a estudio el presente caso, con el fin de unificar los criterio del Tribunal sobre el tema objeto de discusión.

Por lo anterior, a través de providencia del 26 de abril de 2018, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta, en aplicación del inciso final del artículo 35 del Código General del Proceso, acogió la propuesta del entonces ponente y resolvió avocar conocimiento del presente asunto, con el fin de unificar criterios sobre el particular.

Lo anterior, en atención a que respecto al tema que es objeto de debate, la Corporación ha sostenido la tesis que cuando se pretenda la ejecución de una sentencia judicial, el interesado debe presentar una demanda ejecutiva independiente al proceso ordinario, al no existir trámite posterior en el CPACA, mientras que el Consejo de Estado ha considerado que para cumplir la sentencia condenatoria, su beneficiario puede optar entre presentar un escrito solicitando el cumplimiento del fallo ante el Juez que lo profirió o instaurar una demanda ejecutiva con los requisitos que establece la Ley.

## **II. Consideraciones**

### **2.1 Competencia**

De conformidad con el artículo 438 del CGP aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto del 19 de enero del 2016, por medio del cual la Juez Tercera Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio, se abstuvo de dar trámite a la solicitud de librar mandamiento de pago.

## 2.2 Problema Jurídico

El problema jurídico dentro del presente asunto, consiste en determinar si resulta viable librar mandamiento de pago, a continuación del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se dictó sentencia condenatoria en contra de la entidad demandada el 15 de octubre de 2010<sup>2</sup>, conforme a lo dispuesto en el artículo 306 del CGP, en caso afirmativo, a quien correspondería su conocimiento.

### i) De la Competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los procesos ejecutivos

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, estableció los asuntos que son de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, señalando que *ella está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.*

Asimismo, determinó sobre qué procesos específicamente sería competente, indicando en el numeral 9 ídem que conocería de los *ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.*

Ahora bien, el Título IX del CPACA reguló el proceso ejecutivo, refiriéndose de forma especial a qué constituye título ejecutivo, el procedimiento para su ejecución y la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas; en relación a qué documentos constituyen título ejecutivo, el artículo 297 estableció:

**“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.**

<sup>2</sup> Modificada por esta Corporación el 22 de noviembre de 2011.

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." (Subrayas y negrita fuera del texto).

En ese orden de ideas, le compete a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conocer de todos aquellos asuntos en los que se pretenda la ejecución de sentencias condenatorias impuestas a una entidad pública, las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, el cumplimiento de contratos o de sus garantías, la ejecución de actas de liquidación del contrato y/o de cualquier acto en el que conste una obligación clara, expresa y exigible a cargo de una autoridad administrativa.

Sin embargo, en contraposición con la tesis sostenida en la ponencia inicial dentro de este asunto, considera la Sala mayoritaria que cuando se trate de ejecución de sentencias condenatorias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Juez que profirió la respectiva condena deberá conocer su ejecución de acuerdo con lo señalado en el numeral 9 del artículo 156 del CPACA, en virtud del factor de conexidad, el cual resulta ser una regla especial de competencia en esos casos, ya que se trata de una disposición que regula de forma específica el asunto.

Lo anterior, en armonía con lo reseñado en el artículo 299 ídem, ya que esta disposición en sí misma no contiene una regla de competencia preferente que haga inoqua la aplicación de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 156 ídem, por el contrario, remite para efectos de competencia, a lo señalado en esa

codificación para esos asuntos, entendiéndose esto que al tratarse de una ejecución de sentencia judicial como se expuso en precedencia se previó una regla de competencia especial, pretendiendo con ello el legislador que el juez de la acción también fuera el de la ejecución, concepto arraigado de tiempo atrás en el código de procedimiento civil<sup>3</sup>.

ii) **De la ejecución de 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**

Como bien se reseñó en precedencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, prevé la posibilidad de que los usuarios de la administración judicial inicien y tramiten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo el denominado proceso ejecutivo, sin embargo, dependiendo el título ejecutivo que se pretenda hacer valer, el interesado cuenta con la posibilidad de interponer una demanda ejecutiva con el lleno de los requisitos formales establecidos en la Ley 1437 de 2011 o en su defecto, como sucede para las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción, optar por solicitar su cumplimiento ante el Juez que la profirió, como lo enseña el artículo 298 ídem que dispone:

**“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.”

En este punto vale la pena aclarar, que en caso de solicitar la aplicación de lo dispuesto en el artículo precitado, el Juez tiene a su cargo emitir un requerimiento a la entidad pública, ordenando el cumplimiento inmediato de la sentencia condenatoria, teniendo a su disposición todos los poderes

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, providencia del 25 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14), Actor: José Aristides Pérez Bautista, Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Referencia: Medio de Control - Demanda Ejecutiva. Auto Interlocutorio I.J. O-001-2016, C.P. William Hernández Gómez.

coercitivos que le permitan obtener el efectivo cumplimiento de la orden judicial proferida en el fallo condenatorio, lo cual no puede confundirse con la solicitud de mandamiento de pago a continuación del proceso ordinario, pues en ese caso, será necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 306 del CGP, al no estar dicha situación expresamente regulada en la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>, la norma en comento indica 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 resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.**

Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obediencia 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.” (Subrayas y negrita fuera del texto).

En ese orden de ideas, contrario a lo expuesto en el auto recurrido, es procedente en tratándose de solicitudes de mandamiento de pago a continuación del proceso ordinario, entrar a aplicar por remisión del artículo 306 del CPACA, lo regulado sobre dicho aspecto en el Código General Proceso,

<sup>4</sup> Conforme lo dispone el artículo 306 del CPACA.

pues como se anotó en precedencia, esta situación no fue prevista por el legislador en la Ley 1437 de 2011, sin que ello sea contrario a las disposiciones que sobre la materia contiene el CPACA, en tanto que, solo resulta un complemento al trámite de ejecución de sentencias, al advertirse un vacío legislativo al respecto.

**iii) Del Auto Interlocutorio I.J<sup>5</sup>. O-001-2016 proferido por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado**

La Sección Segunda del Consejo de Estado ante la importancia jurídica sobre la competencia para conocer de la demanda ejecutiva decidió sesionar en pleno resolviendo en la providencia del 25 de julio de 2016, ahondar en los temas de competencia por factor de conexidad y cuantía en los casos de los procesos ejecutivos y adentrarse en la procedencia de la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario, estableciendo frente a este último aspecto lo siguiente:

“(…)

**3.2.4 Diferencia entre la orden de cumplimiento de la sentencia regulada en el artículo 298 del CPACA y el mandamiento de pago previsto en el artículo 306 del CGP.**

Ha generado frecuente discusión lo regulado en el artículo 298 del CPACA en cuanto dispone lo siguiente:

*“[...]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.”*

Ello, por cuanto pareciera que se estableció un procedimiento ejecutivo sui generis cuando se trata de sentencias de condena proferidas por esta jurisdicción y/o de obligaciones provenientes de los mecanismos

<sup>5</sup> Auto de importancia jurídica.



alternativos de solución de conflictos, en las que la obligación consista en el pago de sumas de dinero.

Al respecto, es preciso aclarar, como lo hizo la Subsección A de esta Corporación en reciente decisión, que el procedimiento previsto en el citado artículo es diferente del consagrado para el proceso tendiente al cumplimiento de la sentencia por vía judicial ejecutiva. En efecto, se anotó en la providencia en cita lo siguiente:

*"[...] 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. [...]"*

Es decir, se concluye que en el caso de obligaciones al pago de sumas de dinero contenidas en los títulos ejecutivos previstos en el artículo 297 ordinales 1.º y 2.º del CPACA, el acreedor podrá optar por:

i) Instaurar el proceso ejecutivo a continuación y con base en solicitud debidamente sustentada o mediante escrito de demanda, presentados en los términos previstos en el artículo 192 incisos 1 y 2 y en artículo 299 ib., ante el juez de primera instancia que tramitó el proceso ordinario.

En ambos casos, si se cumplen los requisitos se librará el mandamiento de pago respectivo y se surtirán los trámites propios de un proceso ejecutivo.

ii) Solicitar que se requiera a la autoridad obligada al cumplimiento de estos títulos con obligaciones dinerarias para que proceda a su cumplimiento inmediato si en el término de 1 año o 6 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la sentencia o a la prevista para su cumplimiento en el mecanismo de solución de conflictos, esta no lo ha realizado, según el caso.

En este evento el mismo juez de conocimiento procederá a librar un requerimiento de carácter judicial en el que indique las consecuencias legales de carácter penal y disciplinario de ese proceder, sin que ello conlleve adelantar un proceso ejecutivo.

En efecto, en el proyecto inicial del CPACA se había previsto que el incumplimiento a la orden del juez en este caso constituiría "[...] infracción disciplinaria gravísima, sancionable con destitución del

cargo, aplicable al Jefe Superior de la Entidad y a los demás funcionarios responsables de la omisión, mediante el proceso oral a que se refiere el Código Único Disciplinario [...], previsión que fue eliminada en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes para segundo debate del proyecto, en la medida en que estas implicarían unas consecuencias que no corresponden al proceso ejecutivo.

Así las cosas no se señalaron procedimientos posteriores a realizar con base en esta orden de cumplimiento dada por el juez, por lo que no podría asimilarse la misma a un mandamiento de pago con las consecuencias y procedimientos previstos en el CGP para la ejecución de las providencias judiciales.

**En síntesis, la solicitud regulada en el artículo 298 ib. difiere de la que busca iniciar la ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario, por cuanto esta última implica que la parte solicite que se libere el mandamiento de pago y por tanto que especifique como mínimo lo siguiente:**

**a) La condena impuesta en la sentencia**

**b) La parte que se cumplió de la misma, en caso de que se haya satisfecho en forma parcial la obligación o el indicar que esta no se ha cumplido en su totalidad.**

**c) El monto de la obligación por la que se pretende se libere mandamiento en la cual se precisen y liquiden las sumas concretas no pagadas aún - en caso de tratarse de la obligación al pago de sumas de dinero -, o la obligación concreta de dar o hacer que falta por ser satisfecha.**

**Lo anterior, sin perjuicio de que a su elección, pueda formular una demanda ejecutiva con el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA y anexar el respectivo título ejecutivo, caso en el cual no varía la regla de competencia analizada.**

De otra parte, para la solicitud prevista en el artículo 298 ib., basta indicar que no se ha dado cumplimiento a la sentencia y que se debe requerir su cumplimiento inmediato a cargo de la autoridad, sin perjuicio de que se concrete la fracción no satisfecha de la obligación impuesta y/o de que se inicie la ejecución forzada que regulan las normas analizadas y según lo señalado en los párrafos precedentes.

(...)"<sup>6</sup> (Negrita y subrayas fuera de texto).

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, providencia del 25 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14), Actor: José Arístides Pérez Bautista,

Conforme a lo anterior, se despejan las dudas sobre la procedencia de la solicitud de ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario, pues se concluye que el beneficiario del pago de una suma de dinero a cargo de una entidad pública en virtud de una sentencia judicial o de una decisión expedida con ocasión del desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede optar por:

Mecanismos para el pago de sumas de dinero contenidas en sentencias judiciales o en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo	Requisitos
1. Solicitar la ejecución a continuación del proceso ordinario en virtud de la aplicación del artículo 306 del CGP por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar que se libre mandamiento de pago y especifique la condena impuesta en la sentencia, la parte que cumplió de la misma en caso de satisfacerse de forma parcial y El monto de la obligación por la que se pretende se libre mandamiento en la cual se precisen y liquiden las sumas concretas no pagadas aún - en caso de tratarse de la obligación al pago de sumas de dinero -, o la obligación concreta de dar o hacer que falta por ser satisfecha.</li> </ul>
2. Instaurar un proceso ejecutivo independiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir con los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA y aportar el título ejecutivo.</li> </ul>
3. Solicitar el cumplimiento de la sentencia según lo previsto en el artículo 298 del CPACA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manifestación de la falta de cumplimiento de la obligación a cargo de la entidad pública.</li> </ul>

Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Referencia: Medio de Control - Demanda Ejecutiva. Auto Interlocutorio I.J. O-001-2016, C.P. William Hernández Gómez.

Sin que pueda llegar a pensarse, que los anteriores mecanismos para el pago de sumas de dinero a cargo de entidades públicas, los cuales se encuentren contenidos en sentencias judiciales y/o decisiones proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos se excluyan entre sí, pues cada uno es aplicable dependiendo la situación que se debata, razón por la cual, queda al libre arbitrio del beneficiario escoger la opción que considere se ajusta a su situación fáctica y jurídica y resulte ser la más eficaz para el cumplimiento de la obligación que tiene la entidad pública.

La decisión adoptada por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, fue reiterada en acción de tutela de la Sección Quinta de dicha Corporación<sup>7</sup>, en la cual se controvertió la decisión de un Juez Administrativo que se abstuvo de librar mandamiento ejecutivo, al considerar que en los casos en los que se pretende la ejecución de una sentencia proferida y ejecutoriada dentro de un proceso seguido con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, se debería presentar una nueva demanda con los requisitos de ley, la cual se sometería al reparto y no era procedente la presentación de un mero escrito o solicitud de ejecución, aspecto que fue reiterado por el *Ad – Quem* al resolver el recurso de apelación presentado por la parte interesada, lo que llevó al actor a acudir a la acción de tutela para controvertir dichas providencias judiciales, resolviendo el fallo constitucional amparar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, al encontrar que existió un exceso de ritual manifiesto y un desconocimiento del precedente judicial, al no aplicar lo dispuesto en providencia del 25 de julio de 2016 de la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

#### iv) Del precedente judicial

Las denominadas Altas Cortes, esto es, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, como órganos de cierre de la jurisdicción Ordinaria y de lo Contencioso Administrativo y la Corte Constitucional como órgano encargado de salvaguardar la Constitución, esta investidos de facultad de unificar la jurisprudencia al interior de sus jurisdicciones, convirtiéndose dichos pronunciamientos en precedente judicial de obligatorio cumplimiento.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 05 de abril de 2018, Radicación Número: 11001-03-15-000-2018-00537-00(Ac), Actor: Guillermo Merlano Medina, Demandado: Tribunal Administrativo del Atlántico y Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha definido el precedente judicial como «*la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*»<sup>8</sup>. Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o *estar a lo decidido*, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares<sup>9</sup><sup>10</sup>.

Igualmente, se ha clasificado ese precedente judicial dependiendo la autoridad judicial que la expida, estableciendo un precedente horizontal y vertical, se habla de precedente horizontal cuando se trata de *las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia*<sup>11</sup>.

Frente al precedente vertical la Corte Constitucional ha manifestado que *al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales*<sup>12</sup>.

En ese orden de ideas, si bien es cierto conforme a lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución Política los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, al ordenamiento jurídico, el precedente jurisprudencial en materia contenciosa administrativa se convirtió en fuente obligatoria a la hora de resolver los asuntos con similar situación fáctica y jurídica, con fundamento en el artículo 10 *ídem*, el cual precisa:

*“Artículo 10. ° Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación*

<sup>8</sup> Sentencia SU-053 de 2015.

<sup>9</sup> Sentencia T-460 de 2016.

<sup>10</sup> Sentencia SU 354 de 2017

<sup>11</sup> Sentencia T-460 de 2016.

<sup>12</sup> Sentencia SU 354 de 2017

jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

La razón de vinculatoriedad del precedente judicial emitido por la Altas Cortes de la justicia ordinaria, contenciosa administrativa y constitucional es principalmente el sometimiento de todas las autoridades públicas a la Constitución y la Ley, pues en un Estado Social y Constitucional de Derecho (Art. 1 de la C.P.) como el nuestro, debe garantizarse el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (Art.2 de la C.P.), protegiendo entre otros la igualdad y la seguridad jurídica.

No obstante, se debe tener en cuenta que los Jueces pueden apartarse de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de cierre, en virtud de la autonomía judicial, el cual para que sea válido es necesario el previo cumplimiento del estricto deber de consideración del precedente en la decisión, ya que la jurisprudencia de las corporaciones judiciales de cierre no puede ser sencillamente ignorada frente a situaciones similares a las falladas en ella. Sobre el particular expuso:<sup>13</sup>

*“Según lo establecido en su larga jurisprudencia por este tribunal, una vez identificada la jurisprudencia aplicable al caso, la autoridad judicial sólo puede apartarse de la misma mediante un proceso expreso de contra-argumentación que explique las razones del apartamiento, bien por: (i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial. De este modo, la posibilidad de apartamiento del precedente emanado de las corporaciones judiciales de cierre, de las respectivas jurisdicciones supone, en primer término, un deber de reconocimiento del mismo y, adicionalmente, de explicitación de las razones de su desconsideración en el caso que se juzga”<sup>14</sup>.*

En este caso la Sala mayoritaria considera que la interpretación y conclusión a la que arribó la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, esto es, la procedencia de la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario en aplicación del artículo 306 del CGP y la competencia a cargo del juez que profirió la condena en ejecución de sentencias judiciales, es adecuada al considerarse que existe un vacío normativo sobre el tema en cuestión, además que propende por la eficacia de los principios de acceso a la administración de justicia, celeridad y economía procesal.

<sup>13</sup> SU 354 de 2017.

<sup>14</sup> Sentencia C-621 de 2015.

#### v) Caso Concreto

Dentro del presente asunto, el señor Luis Alberto Piedrahita Torres, a través de apoderado judicial solicitó se libre mandamiento ejecutivo en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, por la suma de \$23.132.743.84 M/cte, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en virtud a lo dispuesto en el artículo 298 del CPACA y el artículo 306 del CGP, por considerar que el Juez que profirió la decisión de condena en pago de sumas de dinero, es quien debe recepcionar la petición formulada por el acreedor y proferir de conformidad con la sentencia condenatoria mandamiento de pago.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el 19 de enero de 2016, se abstuvo de dar trámite a la solicitud de librar mandamiento de pago dentro del presente asunto, por considerar que lo regulado en el artículo 306 del CGP no son aplicables al proceso ejecutivo derivado de una providencia en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues la remisión que realiza el CPACA a la normatividad procesal civil, es para efectos no contemplados siempre que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que son de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Igualmente, argumentó que los términos y formas de notificación que consagra la norma que aplica el ejecutante son incompatibles con la esencia de los procesos que corresponden a esta jurisdicción, pues desconocen que las sentencias se hacen exigibles una vez transcurridos diez (10) meses, luego de su ejecutoria y el mandamiento de pago debe ser notificado a la entidad pública en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA.

En ese orden de ideas, conforme al marco jurídico y jurisprudencial expuesto en precedencia, para la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta no son de recibo los argumentos del *a-quo*, pues en el ya citado auto de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado y que esta Sala acoge en su integridad, se desataron las dudas sobre la procedencia de la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario y se desentrañaron las posibles incertidumbres en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 306 del C.G.P. y

las incompatibilidades de términos y formas de notificación en tratándose de ejecución de sentencias condenatorias a cargo de entidades públicas, pues se señaló lo siguiente:

“(…).

Es del caso resaltar que un argumento que ha sido tradicionalmente esbozado para sustentar la incompatibilidad de la ejecución a continuación del proceso ordinario en esta jurisdicción, se ha fundamentado en la imposibilidad de la notificación por estado del mandamiento ejecutivo, aspecto procesal que hoy está previsto en el inciso 2.º del artículo 306 citado y que procede si se inicia la ejecución dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Esta incompatibilidad está sustentada en que las entidades públicas no se pueden ejecutar inmediatamente sobre firmeza la sentencia de condena -acorde con lo previsto en el otrora artículo 177 del CCA y hoy regulado en el artículo 299 del CPACA- y por lo tanto, se hace inaplicable lo allí regulado.

Frente a ello hay que precisar que no es aceptable el argumento por las siguientes razones:

- 1) Es cierto que el Código General del Proceso regula que si la solicitud de ejecución se formula “[...] dentro de los treinta 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. [...]”. (subrayado fuera de texto).

Pero también es cierto, que a renglón seguido advierte lo siguiente: “[...] De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente. [...]” (subrayado fuera de texto).

- 2) Ahora bien, el CGP también regula en el artículo 307, que cuando se trate de la ejecución de entidades de derecho público condenadas al pago de una suma de dinero, la sentencia “[...] podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva su complementación o aclaración [...]”. Es decir, consagró el mismo término de 10 meses previsto en el artículo 299 del CPACA.
- 3) Por tanto, el mandamiento ejecutivo siempre deberá notificarse personalmente, cuando se trate de ejecución de sentencias contra entidades de derecho público, tanto en la jurisdicción ordinaria, como



en las ejecuciones competencia de lo contencioso administrativo.

Si se trata de ejecución de personas naturales, se aplicarán las reglas previstas en el inciso segundo del artículo 306 del CGP.

(...)” (Negritas y subrayas fuera del texto).

De tal forma que, lo regulado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el proceso ejecutivo y la ejecución de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, no resulta incompatible con lo regulado en el artículo 306 del CGP, en tanto que se debe realizar una interpretación armónica de las dos normas.

En ese sentido, frente a la posibilidad de que el acreedor pueda solicitar la ejecución con base en una sentencia judicial sin necesidad de formular demanda, debe entonces verificarse si la misma contiene una obligación a cargo de una entidad pública, pues en dicho caso se tramitará conforme a lo señalado para la ejecución de condenas a entidades públicas previsto en el artículo 299 del CPACA, esto es, que las sentencias ejecutoriadas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero deben ejecutarse ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo al vencimiento de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, siempre y cuando la entidad no haya dado cumplimiento, término que también se encuentra previsto en el artículo 307 del CGP.

En ese orden de ideas, verificado el escrito presentado por el recurrente ante el Juez de Primera Instancia que conoció del proceso ordinario que dio lugar a sentencia condenatoria, se advierte que incurre el demandante en un error de interpretación de las normas que regulan la materia, pues equipara la orden de cumplimiento inmediato que tiene a cargo el Juez en caso de que transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia o la fecha que esta señale, no se haya efectuado el pago, que se encuentra consagrada en el artículo 298 del CPACA y la solicitud de ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario, prevista en el artículo 306 del CGP, mecanismos que como se reseñó en precedencia no se trata de un mismo trámite, pues en el primero el Juez solo requiere el cumplimiento de la orden judicial a la entidad pública, y en el segundo, es procedente librar mandamiento de pago dentro del proceso ordinario a favor del demandante.

Sin embargo, se resalta que es evidente que la finalidad del escrito presentado por el demandante es la solicitud de ejecución de la sentencia condenatoria a

continuación del proceso ordinario, puesto que, en el acápite de pretensiones, solicitó que se libre a su favor y en contra de la UGPP mandamiento ejecutivo de pago por la suma de \$23.132.743.84, requisito *sine qua non*, que precisó la Sección Segunda del Consejo de Estado, diferencia a la mera solicitud de cumplimiento del artículo 298 del CPACA y la solicitud de ejecución a continuación de ordinario del artículo 306 del CGP.

En ese orden de ideas, el *a quo* debió estudiar si la solicitud de ejecución de la sentencia condenatoria a continuación del proceso ordinario cumplía con los requisitos para su procedencia, esto es, i) solicitar que se libre mandamiento de pago ii) especificar la condena impuesta en la sentencia, iii) La parte que se cumplió de la misma, en caso de que se haya satisfecho en forma parcial la obligación o el indicar que esta no se ha cumplido en su totalidad, iv) el monto de la obligación por la que se pretende se libre mandamiento en la cual se precisen y liquiden las sumas concretas no pagadas aún - en caso de tratarse de la obligación al pago de sumas de dinero -, o la obligación concreta de dar o hacer que falta por ser satisfecha, pues dicha solicitud se itera es procedente en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en aplicación de lo reglado en el artículo 306 del CGP.

En consecuencia, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta con el fin de **unificar criterios en torno al asunto**, concluye que cuando se pretenda la ejecución de una sentencia condenatoria a cargo de una entidad pública, el beneficiario cuenta con la posibilidad de i) solicitar la ejecución de la condena a continuación del proceso ordinario, ii) iniciar una demanda ejecutiva con el lleno de los requisitos formales, anexando el título base de recaudo y iii) solicitar al juez el cumplimiento inmediato de la orden transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha en ella se señale sin que se haya efectuado el pago y corresponderá su conocimiento al juez que profirió la sentencia condenatoria, esto conforme al análisis jurídico y jurisprudencial realizado por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto de unificación del 25 de julio de 2016.

Lo anterior, por cuanto, esta Corporación considera que es aplicable al caso lo resuelto por el Consejo de Estado mediante auto de unificación, al tratarse de un caso con similares supuestos facticos y jurídicos, en el cual se debe propender por dar un trato igual a los demás asuntos que se encuentran en las mismas condiciones y garantizar la seguridad jurídica al demandante.

Por lo anterior, se revocará la decisión de primera instancia de abstenerse de dar trámite a la solicitud de librar mandamiento de pago dentro del proceso ordinario y como consecuencia, se ordenará realizar el estudio a la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, para efectos de librar o no mandamiento de pago a favor del señor Luis Alberto Piedrahita Torres

Aclarándose que la Sala Plena de este Tribunal no entrará a determinar si el escrito presentado por el señor Luis Alberto Piedrahita Torres cumple o no los presupuestos para que el juez de conocimiento decida si debe librar mandamiento de pago o no, pues esto sería una intrusión en las competencias del juez natural y adicionalmente se estaría pretermitiendo la segunda instancia dentro del presente asunto de ser así requerido.

Sin embargo, el Juez de primera instancia deberá estudiar la procedencia o no de librar mandamiento de pago, analizando todos los requisitos que se requieren para el efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a segunda instancia y en la misma etapa procesal.

En mérito de lo expuesto se,

#### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 19 de enero del 2016, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, estudiar la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, para efectos de librar o no mandamiento de pago a favor del señor Luis Alberto Piedrahita Torres, analizando todos los requisitos que se requieren para el efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a segunda instancia y en la misma etapa procesal.


**TERCERO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

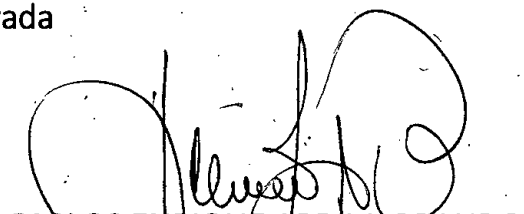
Notifíquese y Cúmplase,

Discutido y aprobado en Sala Plena de la fecha, según consta en Acta No 0 2 5


  
NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada

  
CLAUDIA PATRICIA ALONSO  
Magistrada

  
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado

  
TERESA HERRERA ANDRADE  
Magistrada

  
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO  
Magistrado  
(Salvo voto)

**SALVAMENTO DE VOTO**

Villavicencio, agosto veintiuno (21) de dos mil dieciocho (2018)

**RAD: 50001-33-33-003-2009-00104-02**

**EJECUTIVO A CONTINUACIÓN DE NULIDAD Y  
REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**ACTOR: LUIS ALBERTO PIEDRAHITA TORRES**

El suscrito Magistrado, en el caso, se aparta de la decisión que revocó la providencia apelada, dictada por la mayoría de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta y ordenó al a quo estudiar la solicitud de ejecución a continuación del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a efectos de librar el correspondiente mandamiento de pago ejecutivo en favor del demandante y en contra de la UGPP.

**ANTECEDENTES:**

El señor **LUIS ALBERTO PIEDRAHITA TORRES** presentó demanda ejecutiva dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**, para que se libere mandamiento de pago por la suma de \$23.132.743.84, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Villavicencio el 12 de diciembre de 2011; que se causaron en el periodo del 13 de diciembre de 2011 al 24 de julio de 2013 y que no han sido cancelados.

**PROVIDENCIA APELADA:**

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en proveído del 19 de enero de 2016, decidió abstenerse de librar mandamiento de pago dentro del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerar que los parámetros del artículo 306 del CGP, norma invocada por la parte demandante, no son aplicables al

proceso ejecutivo derivado de una providencia dictada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque la remisión que realiza el C.P.A.C.A., a la normatividad procesal civil, es para aspectos no contemplados, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a esta jurisdicción. Aclaró que el proceso ejecutivo no es un tema que carezca de regulación en el C.P.A.C.A., como quiera que está contemplado en los artículos 297 a 299, en concordancia con los artículos 155-7, 156-9 y 157 *ibídem*.

Precisó, que estando debidamente regulado el proceso ejecutivo en las normas especiales de esta jurisdicción, en las cuales se hace alusión al proceso ejecutivo de manera autónoma y nunca como continuación dentro del proceso ordinario en el que se profiere la sentencia, por ser incompatible, forzoso resulta concluir, que para dar curso a la petición, deberá formularse y radicarse ante la Oficina Judicial, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 162 y siguientes del C.P.A.C.A. una demanda nueva, conforme con las reglas de competencia previstas en la misma normatividad.

Como se propuso en la ponencia inicial derrotada, que avalaba la postura del Juzgado de primera instancia, el suscrito magistrado considera que el problema jurídico a resolver consistía en establecer, si resultaba viable librar mandamiento de pago, a continuación del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, en el cual se dictó sentencia condenatoria en contra de la entidad demandada el 15 de octubre de 2010<sup>1</sup>, utilizando el procedimiento de la orden de cumplimiento inmediato, dispuesta en el artículo 298 del CPACA y afín con lo dispuesto en el artículo 306 del CGP.

Así entonces, como primer elemento del análisis, se resalta que el demandante, luego de afianzar con acierto que la sentencia ejecutoriada y la resolución de su cumplimiento por parte de CAJANAL constituyen título ejecutivo sobre los intereses moratorios no incluidos, utilizó las directrices del artículo 298 del CPACA., con la finalidad de conseguir un más cèlere mandamiento de pago por la vía ejecutiva, obviando las directrices específicas del proceso ejecutivo que están consagradas en el artículo 299 del CPACA.

---

<sup>1</sup> Modificada por esta Corporación el 22 de noviembre de 2011.

También debe resaltarse, que si bien el demandante invocó el artículo 624 del CGP para legitimar la aplicación del nuevo procedimiento ante el mismo juez de la sentencia; busca que ello se cumpla bajo la égida y radicación de un trámite judicial antiguo, regido por las normas del CCA, el cual dentro de sus normas no contemplaba, como tampoco sucede ahora en el CPACA, el trámite del “proceso ejecutivo propiamente dicho” a continuación de la sentencia del proceso declarativo con condena en firme, porque, con claridad, lo establecido por el legislador a continuación de esa condena declarativa en cabeza del juez que la ha proferido, es la orden de cumplimiento inmediato, pasado un año de la ejecutoria de la condena.

Efectivamente, si se revisan los antecedentes propios de la génesis de las dos normas concurrentes en la discusión, que son los artículos 298 y 299 del CPACA, se encuentran inicialmente las disertaciones de la Comisión de la Reforma, que reunida en el seminario denominado PAIPA I, cumplido los días 12, 13 y 14 de febrero de 2008<sup>2</sup>, dentro de las cuales los Consejeros de Estado allí vinculados, señalaron con algún nivel de vehemencia la idea de que “la orden de cumplimiento” era la vía nueva y preponderante que se debía estructurar normativamente como un instrumento eficaz para que las entidades públicas pagaran las condenas dinerarias impuestas en las sentencias de la Jurisdicción Administrativa, pues, las sentencias ejecutoriadas debían recibir “un tratamiento diferente a los demás títulos”

Esa inequívoca intención de los redactores quedó sentada en las siguientes intervenciones<sup>3</sup>:

**“Doctora Correa:** Yo tengo varias observaciones. La primera es que estoy completamente de acuerdo en que la sentencia reciba un tratamiento diferente a los demás títulos ejecutivos. La otra observación es que no le veo “dientes” a la orden de pago de la sentencia. ¿Qué pasa si la entidad no paga?

**Doctor Ostau de Lafont:** Se destituye al funcionario.

**Doctora Correa:** Me parece que se necesita más que la destitución, porque se destituye al funcionario, ¿y luego qué?

<sup>2</sup> Memorias de la Ley 1437 de 2011, Volumen III “La Ley y los debates de la Comisión de la Reforma”, Parte B: artículos 143 a 309, págs. 640 a 642

<sup>3</sup> Inicia en el último párrafo del folio 640 atrás referenciado.

**Doctor Ostau de Lafont:** Tiene razón, simplemente vinculan a otro.

**Doctor Zambrano:** O va a la cárcel. Por ejemplo lo que ha pasado con CAJANAL, que realmente es una burla.

**Doctora Correa:** Yo creo que eso tiene que tener un tratamiento distinto, y coincido totalmente en que tenemos que diseñar una fórmula efectiva para que la entidad inevitablemente pague.

**Doctora Carvajalino:** Yo pensaría en integrar también el tema de los mecanismos de solución de conflictos, o sea el pago en caso de que se llegue a una transacción.

**Doctor Ostau de Lafont:** Sí, claro. Es la misma cosa.

**Doctora Correa:** Sí, estoy de acuerdo con la doctora Carvajalino, siempre que haya homologación judicial previa. En relación con el título derivado de contrato tengo varias observaciones. Lo primero es que esa orden de pago no dice cuántos días tiene la entidad para pagar, y sin esa precisión lo que estamos haciendo es mandar al ciudadano a un pleito.

(... ..)

*Esto me lleva a sugerir que diseñemos un proceso especial para cuando la suma a cobrar esté contenida en una decisión judicial (bien sea auto que aprueba una conciliación o una sentencia). Y como hay quienes insisten en que en esta codificación haya una norma para el proceso ejecutivo derivado del contrato estatal, por lo menos mantengámoslo conforme al Código de Procedimiento Civil, que está decantado, está bien hecho y ha funcionado bien."*

Del anterior contexto argumentativo, surge con claridad que los redactores tuvieron para la norma y figura jurídica que, en últimas, quedó consagrada en el artículo 298 del CPACA, la idea de darle la sola connotación de orden de cumplimiento, independiente de lo que en otro aparte sería el proceso ejecutivo propiamente dicho<sup>4</sup>; partiendo esa orden de cumplimiento del supuesto de hecho de que al año de la ejecutoria del fallo judicial, sin su pago, el juez que lo hubiere proferido, conminaría al responsable de la entidad para que lo cumpliera sin más dilaciones, bajo el prurito o principio de que las sentencias de los jueces se dictan para ser cumplidas y que, en caso de que ello no sucediera, habría medios de coerción en el orden de las responsabilidades disciplinarias en contra de los funcionarios obligados, que omitieran el deber de pagar los fallos judiciales condenatorios.

<sup>4</sup> Con una visión principal dirigida hacia las obligaciones surgidas del Contrato Estatal.



Por la anterior visión, el texto de la norma que inicialmente se incluyó como artículo 271<sup>5</sup> del Proyecto de Ley 198 de 2009 del Senado,<sup>6</sup> tuvo la siguiente formulación:

*“ARTICULO 271. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior<sup>7</sup>, si transcurrido un 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. El incumplimiento de la orden precedente constituye infracción disciplinaria gravísima sancionable con destitución del cargo, aplicable al Jefe Superior de la Entidad y a los demás funcionarios responsables de la omisión, mediante el proceso oral a que se refiere el Código Único Disciplinario.*

*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.”*

Tal como lo propuso a la Comisión Redactora la **Doctora Carvajalino** en el Seminario PAIPA I; la orden de cumplimiento, como mecanismo especialmente diseñado para el pago de las sentencias condenatorias, se extendió a los casos, en que el título judicial fuera una decisión en firme dictada 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.

Posteriormente, según el pliego de modificaciones al Proyecto de Ley 198 en Segundo Debate de Plenaria del Senado<sup>8</sup>, el Título (Del Proceso Ejecutivo) dejó de ser VIII y se convirtió en el IX, en el que definitivamente quedó, con los artículos 297, 298 y 299 del CPACA.

En lo sustancial y sobre la materia que se viene analizando, el gran cambio se dio durante el trámite en Cámara de Representantes, pues, a instancia de los ponentes<sup>9</sup>, para segundo debate en plenaria de Cámara de Representantes, se dijo:

<sup>5</sup> Del Título VIII – Proceso Ejecutivo.

<sup>6</sup> Memorias de la Ley 1437 de 2011, Volumen II, Trámite Legislativo pg. 156

<sup>7</sup> Dedicado a los documentos que constituyen título ejecutivo.

<sup>8</sup> Págs. 205 y 212, Memorias de la Ley 1437 de 2011, Volumen II - Trámite Legislativo.

<sup>9</sup> Págs. 262 y 287 *Ibidem*

*“En el artículo 298 se elimina el aparte segundo del primer inciso dado que se establecen unas consecuencias que no corresponden al procedimiento del proceso ejecutivo.”*

Con esta modificación no se varió el sentido de los redactores en torno a la distinción entre la orden de cumplimiento y el proceso ejecutivo propiamente dicho; solamente se quitaron las consecuencias del incumplimiento del deber de pagar las sentencias, que en la redacción definitiva y con un rigor atenuado, pasaron al Título VI, sobre la Sentencia, en cuyo cuerpo, el inciso siete (7) del artículo 192 del CPACA, establece:

*“El incumplimiento de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.”*

Por otro lado, sobre el proceso ejecutivo propiamente dicho, nótese que quedó la redacción final del artículo 299 del CPACA, en el cual se recogieron tres posibilidades de ejecución: (i) la coactiva, (ii) la derivada de contratos estatales, y (iii) aquella por condenas a entidades públicas.

Esta norma guardó curioso silencio sobre una posible ejecución por sumas de dinero derivadas de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, homologado por una decisión judicial, respecto de las cuales evidentemente se da la posibilidad de que las entidades públicas no cumplan.

Con ese notorio tratamiento diferenciado de los procesos ejecutivos propiamente dichos, en últimas, se estableció como norma relevante y categórica, sobre la ejecución de sentencias condenatorias de índole dineraria, el inciso segundo del artículo 299 del CPACA, que reza:

*“Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.”*

Así las cosas, como el demandante en el caso analizado, haciendo uso de la figura jurídica y procedimiento de la orden de cumplimiento alinderada en el artículo 298 del CPACA, pretende que el mismo Juzgado que profirió el fallo que busca cobrar en la parte no pagada, en el juicio del suscrito magistrado, bien estuvo el juzgado de primera instancia en sus conclusiones, pues, verdaderamente, los dos procedimientos no deben confundirse ni mezclarse, a partir de traer a colación normas como el artículo 306 del CGP, que se ocupa y debe aplicarse para la "Ejecución de las Providencias Judiciales" en sede de la justicia ordinaria, por cuanto en las normas del CPACA, están completamente definidos y regulados, en lo sustancial, los temas del cumplimiento de las sentencias condenatorias en contra de las entidades públicas (artículos 192 y 298) y el de la ejecución propiamente dicha (Artículos 299, 157-7, 154-7 y 156-9), debiendo recordarse que, según el artículo 306 del *Ibidem*, sólo en aspectos no regulados deben seguirse, ahora, las normas del CGP, con el ingrediente normativo de que sean compatibles con la naturaleza de los procesos y actuaciones que corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; nótese que estos son dos principios fundantes de las eventuales remisiones que no pueden echarse a la borda, como se plantea en la demanda ejecutiva estructurada en el sub examine en favor del señor PIEDRAHITA TORRES, porque dada la naturaleza de entidad pública que tiene la demandada y establecida la especial relación de sujeción que tienen, en su seno, los funcionarios que la representan, dirigen y cumplen sus fines institucionales, en el CPACA. se establecieron los procedimientos de la orden de cumplimiento inmediato, en caso de que al año de la ejecutoria de un fallo judicial con condena dineraria ésta no se haya pagado, o como otra alternativa de mayor coerción, la ejecución propiamente dicha, viable desde los 10 meses siguientes a la ejecutoria del mismo fallo.

Corolario de estas aseveraciones, podría adicionarse que, en estricto sentido, en la situación fáctica narrada en la demanda no se da el supuesto de hecho señalado en la norma principal invocada, que es el artículo 298 del CPACA, pues, para el momento en que se presentó "la solicitud de cumplimiento del fallo"<sup>10</sup>, 7 de septiembre de 2015, el valor principal de la condena impuesta había sido cancelado por la UGPP, ya que previa petición

---

<sup>10</sup> En busca de un mandamiento ejecutivo propiamente dicho.

del interesado, esta entidad mediante Resolución 004487 del 26 de junio de 2012<sup>11</sup>, liquidó a su manera la sentencia y, posteriormente, el 24 de julio de 2013<sup>12</sup> abonó a la cuenta de aquél la suma liquidada; luego, el simple y llano evento de que la condena no se hubiera pagado, no era predicable en el caso concreto, pues, lo que mediaba para el 7 de septiembre de 2015 era una disputa respecto de una cuantía accesoria derivada de la suerte posterior de la sentencia condenatoria que, no se discute, está causada y es legítimo su cobro, pero bajo la égida del proceso ejecutivo propiamente dicho, descrito en el artículo 299 del CPACA, y con las reglas propias de competencia que a continuación se exponen:

Como la cuantía de lo ejecutado asciende a \$23.132.743.84, correspondiente a los intereses moratorios, derivados del fallo a favor del señor PIEDRAHITA TORRES entre el 13 de diciembre de 2011 y el 24 de julio de 2013, con fundamento en el numeral 7 del artículo 155 del CPACA, la competencia corresponde, efectivamente, a un Juzgado Administrativo en primera instancia y del Circuito de Villavicencio, en razón del factor territorial, tal como se deduce de la finalidad estricta del artículo 156 *Ibidem*<sup>13</sup>, en cuyo seno debe entenderse que cuando su numeral noveno (9º) señala la competencia en cabeza del juez que dictó la providencia, hace referencia al juez de esa categoría y lugar y no en concreto al que la firmó, porque es la alternativa interpretativa que se corresponde con la finalidad genuina de ese artículo 156 y con una visión sistemática, que surge de integrar esta norma con lo señalado en el inciso segundo del artículo 299 del CPACA, al decir que la competencia para la ejecución de condenas de esta misma jurisdicción se determina según las reglas contenidas en este Código, que no deben verse con una consulta aislada de sus normas, sino de manera sistemática y armónica.

**La postura del suscrito magistrado frente a los racionios y reglas del Auto interlocutorio I.J. O-001-2016, proferido por la Sala Plena de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado el 25 de julio de 2017.<sup>14</sup>**

---

<sup>11</sup> Fls. 302 y s.s. del C.1.

<sup>12</sup> Fl. 311 *Ibidem*

<sup>13</sup> Guía importante en este sentido es su título de "Competencia por razón del territorio."

<sup>14</sup> C.E., Sala Plena de la Sección Segunda, radicación 11001-03-25-000-2014-01534-00 (4935-14), Actor: JOSÉ ARÍSTIDES PÉREZ BAUTISTA, demandado CREMIL. CP. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

Inicialmente, debe decirse que comparto íntegramente las exposiciones del Auto de la Sala Plena de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con la conexidad y sus fines para la determinación de competencias de los jueces de la República, sin embargo en la materia analizada, como quedó atrás insinuado, el factor de conexidad, como resultado del esquema interpretativo de las normas en conflicto que se ha sentado en esta providencia, y confrontando esta vez los contenidos del numeral 9 del artículo 156, con el inciso primero del artículo 298 del CPACA, puede predicarse de manera cierta que ese factor de conexidad, según la voluntad del legislador, aplica para entregar la competencia exclusiva de la orden de cumplimiento y no como se entiende por la Sección Segunda, para las dos modalidades de ordenación del pago de las obligaciones dinerarias contra entidades públicas derivadas de una sentencia ejecutoriada, contempladas en los artículos 298 y 299 del CPACA.

Efectivamente, es patente la confusión, en el sentido de juntar las dos figuras procedimentales atrás diferenciadas, cuando en la Importancia Jurídica referenciada, en uno de sus apartes, después de la transcripción del artículo 299 del CPACA, se dice:

*“En ese orden, frente al título ejecutivo previsto en el ordinal 1.º del artículo 297, esto es, condenas al pago de sumas de dinero a cargo de una entidad pública, impuestas en esta jurisdicción, la norma especial de competencia es la prevista en el ordinal 9.º del artículo 156 de la misma ley, en la media en que ello es corroborado precisamente por el artículo 298 ib. y por lo tanto, la ejecución de este tipo de títulos se adelanta por el juez que profirió la providencia que se presenta como base de recaudo.” (La Negrilla no es de la fuente)*

La mezcla sin diferencia de las dos instituciones que los redactores plantearon y trataron de manera autónoma, continua en la importancia jurídica de la Sección Segunda, transcribiendo el artículo 306 del CGP. que, como se sustentó, debe repelerse en la materia analizada, porque en razón de la naturaleza de entidades públicas, que ocupan el extremo pasivo del litigio; por la especial relación de sujeción de los encargados de pagar las sentencias judiciales y, por el axioma de que las sentencias de los jueces se

dictan para ser cumplidas, el CPACA diseñó unas normas especiales sobre las maneras para lograr el pago de obligaciones dinerarias derivadas de sentencias ejecutoriadas contra entidades públicas, que solo deben remitir al CGP, para los trámites específicos del proceso ejecutivo propiamente dicho; luego, en este horizonte, resulta inadecuado reforzar la idea de la conexidad y su incidencia para atribuir competencia a los jueces de la sentencia sobre la base de este artículo 306 del CGP.

Siguiendo en los análisis de los postulados de la Importancia Jurídica, considero que la confrontación que allí se plantea entre el artículo 156-9 y el artículo 298 no es relevante en el caso y debe desestimarse, pues, insistiendo en la diferenciación que se consignó por los redactores entre la orden de cumplimiento contemplada en esta última norma y la típica ejecución, no puede utilizarse el factor de conexidad que define cuál juez es competente para la orden de cumplimiento de los fallos judiciales en firme, para de ahí llegar a la conclusión que versa sobre la competencia para los procesos ejecutivos que, según lo señalado atrás, tiene señaladas normas específicas y propias para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

También encontró que las tesis y las reglas sentadas en la Importancia Jurídica se develan un tanto anfibológicas, pues, en el aparte 3.2.4. del cuerpo del Auto interlocutorio del 25 de julio de 2017<sup>15</sup>, se acepta la proyección como instituciones y trámites diferentes que los redactores y el legislativo le imprimieron a la orden de cumplimiento inmediato y a la ejecución propiamente dicha, haciendo un conjunto de aseveraciones que son afines con la tesis central que defiende, - alrededor de su autonomía y tratamiento diferenciado - pero que, a la par, no se corresponden con los apartes anteriores de esa misma providencia, en que se confunden las dos figuras y las normas con alcance sustantivo que las estructuran en el CPACA, con el fin de establecer una única competencia para la ejecuciones y para la orden de cumplimiento en cabeza del Juez que profirió la sentencia a cumplir o ejecutar, que no se aviene con el sentido estricto de esas disposiciones, generándose así reglas con formas y competencias para el cobro de las referidas sentencias

---

<sup>15</sup> Que constituye la providencia de la Sala Plena de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado sobre la materia que se viene estudiando.

condenatorias no dispuestas por el legislador y al gusto del acreedor, como la que se resalta a continuación:

*“Es decir, se concluye que en caso de obligaciones al pago de sumas de dinero contenidas en títulos ejecutivos previstos en el artículo 297 ordinales 1.º y 2.º del CPACA, el acreedor podrá:*

- i) Instaurar el proceso ejecutivo a continuación y con base en la solicitud debidamente sustentada o mediante escrito de demanda, presentados en los términos previstos en el artículo 192 incisos 1 y 2 y en (sic) artículo 299 ib., ante el juez de primera instancia que tramitó el proceso ordinario.***

***En ambos casos, si se cumplen los requisitos se librará el mandamiento de pago respectivo y se surtirán los trámites propios de un proceso ejecutivo.***

- ii) Solicitar que se requiera a la autoridad obligada al cumplimiento de estos títulos con obligaciones dinerarias para que proceda a su cumplimiento inmediato si en el término de 1 año o 6 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la sentencia o a la prevista para su cumplimiento en el mecanismo de solución de conflictos, esta no lo ha realizado, según el caso.”*

En esta conclusión y regla se utilizan para estructurar las dos maneras de ejecución propiamente dicha (la que se hace emerger del artículo 298 y la que inicia a partir de la demanda con todos los requisitos) unos formalismos que el acreedor debe cumplir en un estadio anterior ante la propia administración para informarla de la existencia del fallo condenatorio y de su solicitud de pago; esto con el fin de llenar un vacío que el legislador dejó sobre la forma, de oficio o a instancia de parte, en que debe surgir la orden de cumplimiento y sobre el contenido de los documentos en que se solicita y se expide; posturas que no son afines con el principio de reserva legal para establecer los procedimientos y las competencias de los jueces de la República.

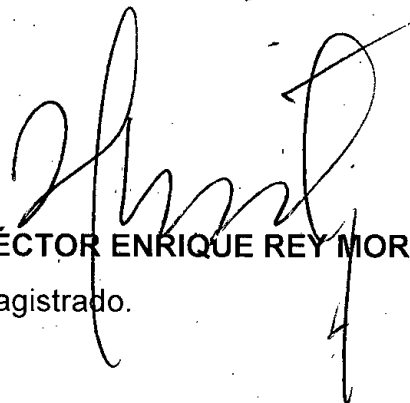
Finalmente, debo señalar que, dentro de la formulación que los redactores y los legisladores dieron al artículo 298 del CPACA, por el contrario,

si resulta ajusta a derecho la regla contenida en el ordinal ii) anteriormente transcrito.

De todo lo dicho y por la manera como la Sección Segunda entiende las maneras de pedir el cumplimiento de los fallos condenatorios de esta misma jurisdicción, se puede llegar al extremo de señalar, que si el acreedor utiliza la orden de cumplimiento para que de ella se derive un mandamiento de pago, debe esperar hasta el cumplimiento del año siguiente a la ejecutoria del fallo condenatorio a sumas dinerarias contra una entidad pública, mientras que si va a utilizar la demanda ejecutiva propiamente alinderada en el artículo 299 del CPACA, lo puede hacer desde los 10 meses siguientes a esa ejecutoria del fallo condenatorio; dándose con ello una incoherencia que no presenta una justificación razonable.

En estos términos dejo sentado mi disenso con la providencia dictada por la Sala Plena mayoritaria en este caso.

Cordialmente,



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Magistrado.