

PROCESO EJECUTIVO - Competencia atribuida al Consejo de Estado en primera y segunda instancia / CONSEJO DE ESTADO - Competencia para conocer procesos ejecutivos regulados por la Ley 1437 de 2011 / FACTOR DE CONEXIDAD - En materia de distribución de competencias / SENTENCIAS JUDICIALES - Procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título / PROCESO EJECUTIVO - Competencia del juez de primera instancia / EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DE CONDENA A ENTIDADES PUBLICAS - Procedimiento

En relación con la ejecución de las sentencias de condena a entidades públicas, se concluye lo siguiente: a. Las sentencias judiciales tienen un procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título, cuya regulación parte de los artículos 306 y 307 del CGP, y se complementa con las reglas propias del proceso ejecutivo previsto en el artículo 422 y siguientes del mismo estatuto. b. Para ello y en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien obtenga una sentencia de condena a su favor puede optar por: 1. Iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario, para lo cual debe: - Formular demanda para que se profiera el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo expuesto en la parte resolutive de aquella y en la cual se incluyan los requerimientos mínimos indicados en el aparte 3.2.4. de esta providencia. -Es decir, el hecho de que se inicie el proceso ejecutivo a continuación del proceso ordinario no quiere significar que se pueda presentar sin ninguna formalidad y el ejecutante está en la obligación de informar si ha recibido pagos parciales y su monto. En este caso no será necesario aportar el título ejecutivo, pues este ya obra en el proceso ordinario. El proceso ejecutivo se debe iniciar dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del proceso. 2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley. En este caso el objetivo será que la sentencia se ejecute a través de un proceso ejecutivo autónomo de conformidad con el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso, relativo al proceso ejecutivo, en aplicación de la remisión normativa regulada por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 a. En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado. b. Cuando se trate de títulos ejecutivos diferentes a la providencia judicial, la competencia sí se define por el factor cuantía previsto en los ordinales séptimos de los artículos 152 y 155 del CPACA. Tal es el caso de (i) un laudo arbitral, puesto que los árbitros no tienen competencia para la ejecución de sus providencias; (ii) los derivados de los contratos estatales que comprende la ejecución de los actos administrativos expedidos en su ejecución. En estos casos, por no existir un juez contencioso administrativo del que provenga el título, será menester determinar la competencia con base en este criterio; esto es, si la cuantía excede de los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes el asunto corresponderá al tribunal, de lo contrario, será de conocimiento de los juzgados administrativos. c. Todo lo anterior difiere de la solicitud de requerimiento para el cumplimiento de la condena al pago de sumas de dinero prevista en el artículo 298 del CPACA en armonía con los ordinales 1.º y 2.º del artículo 297 ib. (...) Realizadas las anteriores

precisiones, es oportuno señalar que en el campo de aplicación de las normas a las que ya se hizo referencia, se pueden presentar los siguientes eventos al momento de determinar la competencia para conocer de un asunto: a) Puede ocurrir que el Despacho que profirió la sentencia de condena haya desaparecido para el momento en que regresa el expediente del trámite de segunda instancia, caso en el cual la competencia la asumirá el que corresponda de acuerdo con la redistribución o reasignación que se haya dispuesto de los asuntos que este conocía, por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura. b) Si el proceso se encuentra archivado y ocurre la desaparición del despacho que profirió la condena, la competencia para conocer del proceso ejecutivo le corresponderá a aquel que se determine de acuerdo con el reparto que efectúe la oficina encargada de ello, en el respectivo Circuito Judicial o Distrito Judicial, según el caso. c) Ahora bien, en el caso de los procesos fallados en vigencia del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el regulado en este último y en el CGP, puesto que pese a que la ejecución provenga del proceso declarativo que rigió en vigencia del Decreto 01 de 1984, el proceso de ejecución de la sentencia es un nuevo trámite judicial. Lo anterior, porque aunque se realiza a continuación y dentro del proceso anterior, tiene características propias y diferentes, en tanto que además de que originalmente no es de carácter declarativo, en el mismo se pueden presentar excepciones que originan un litigio especial que da lugar a un nuevo fallo o sentencia judicial (Art. 443 ordinales 3.º, 4.º y 5.º del CGP). (...) De acuerdo con las disposiciones a las que atrás se hizo referencia, es claro que la competencia para conocer del presente asunto no es del Consejo de Estado, sino del juez que profirió la sentencia de condena de primera instancia. En efecto, el título ejecutivo de la demanda que presentó el actor, lo constituye la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual es el competente en primera instancia para conocer del presente asunto, de acuerdo con el ordinal 9.º del artículo 156 del CPACA, en armonía con las demás normas citadas en acápites precedentes. **NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 152 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 155 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 156 ORIDINAL 9 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 297 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 298 / LEY 1564 DE 2012 - ARTICULO 306 / LEY 1564 DE 2012 - ARTICULO 307

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2017).

Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14)

Actor: JOSE ARISTIDES PEREZ BAUTISTA

Demandado: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

Referencia: MEDIO DE CONTROL - DEMANDA EJECUTIVA. AUTO INTERLOCUTORIO I.J¹. O-001-2016

1. ASUNTO

Procede la Sección a decidir **por Importancia Jurídica** sobre la competencia para conocer de la demanda ejecutiva de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 párrafo 1º numeral 2 del Reglamento Interno de la Corporación².

2. ANTECEDENTES

El señor José Arístides Pérez Bautista formuló demanda ejecutiva especial contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, con el fin de hacer efectiva la sentencia que ordenó el reconocimiento, liquidación y pago de la asignación de retiro con la inclusión de la prima de actualización, proferida el 15 de junio de 2004 por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Mencionó que mediante resolución n.º 2805 de 3 de septiembre de 2004 la entidad demandada dio cumplimiento a la sentencia y canceló la suma de \$4.735.733.00, en la cual se supone está incluida la indexación que ordenó el Tribunal Administrativo, sin embargo, dicha resolución no cumple la orden dada, pues el valor a pagar es muy superior.

3. CONSIDERACIONES

Con el fin de determinar cuál es el funcionario competente para conocer del presente asunto, se debe resolver el siguiente problema jurídico:

¹ Auto de importancia jurídica.

² Acuerdo 58 De 1999, que a la letra dice:

{...} ARTICULO 14. DIVISION Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECCION SEGUNDA. La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Consejeros. En caso de retiro de un Consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva Subsección. PARAGRAFO 1o. Cada Subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: {...} 2. Para el estudio o decisión de un asunto que por su importancia lo amerite, cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros{...}". Negrilla fuera de texto

¿Cuáles son las reglas de competencia aplicables en materia de ejecución de sentencias judiciales de condena proferidas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

Para tales efectos, abordará la Corporación los siguientes aspectos, a saber: **i)** Competencia atribuida al Consejo de Estado en única y segunda instancia **ii)** Competencia para conocer de los procesos ejecutivos regulados en la Ley 1437 de 2011 y **iii)** Caso concreto.

3.1. Competencia atribuida al Consejo de Estado en única y segunda instancia

En el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente en la Ley 1437 de 2011, se regula que el Consejo de Estado tiene unas competencias precisas para conocer los asuntos que se controviertan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Es así como en única instancia sólo conoce de los procesos relacionados en el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, en el cual no se consagra el proceso ejecutivo; asimismo, tal y como lo prevé el artículo 150 ibidem, en segunda instancia tiene competencia para decidir de las apelaciones de las sentencias y de los autos que en primera instancia profieren los tribunales administrativos.

Lo anterior significa que la competencia que asigna la ley a esta Corporación se concreta en dichos asuntos, sin perjuicio de lo que se disponga en normas especiales.

3.2. Competencia para conocer de los procesos ejecutivos regulados en la Ley 1437 de 2011³.

³ En adelante CPACA.

3.2.1. Normas que involucran los factores de competencia a aplicar en el proceso ejecutivo y controversia que suscitan.

Al examinar las normas que fijan la competencia en procesos ejecutivos dentro del CPACA, se encuentra lo siguiente:

El artículo 152 ibidem, fija la competencia por el factor objetivo de la cuantía, en primera instancia de los tribunales administrativos, así:

“[...] 7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”

La misma precisión la realiza el artículo 155 numeral 7, en cuanto regula que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos ejecutivos que no excedan de la anterior cuantía.

Por su parte, el 156 ib. fija la competencia por el factor territorial y en relación con la ejecución de las condenas que impone la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevé en su numeral 9 que:

“[...] 9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva. [...]” (Se subraya)

La existencia de estas dos reglas ha generado controversias al momento de determinar la competencia para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales, puesto que algunos intérpretes consideran que en ese caso se aplica el factor de conexidad, y por lo tanto, le corresponde su conocimiento al funcionario específico que la profirió, mientras que otros argumentan que en ese caso aquel factor sólo opera respecto del territorio y por tanto se debe acudir también a la cuantía con el fin de determinar si el asunto es competencia del juez o de un tribunal.

3.2.2. El Factor de conexidad en materia de distribución de competencias.

Con el fin de adoptar postura frente a dicha controversia, cabe resaltar que “La competencia ha sido comúnmente concebida como la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc)”⁴.

La misma se fija “[...] de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), **el factor de conexidad.** [...]”⁵ (negrillas fuera de texto).

Así mismo, es necesario destacar lo expuesto por la doctrina colombiana frente al factor de conexión o de conexidad, el cual se acepta en cuanto contribuye a definir concretamente qué juez conocerá de un determinado proceso y del que se propone como uno de sus ejemplos clásicos, precisamente, la ejecución forzada de la sentencia a continuación del proceso ordinario que origina la providencia que sirve de título ejecutivo⁶.

En efecto, la conexidad encuentra su principal razón de ser en el principio de la economía procesal, el cual consiste en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia y con el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, lo que a su vez contribuye a la celeridad en la solución de los litigios, es decir, se imparte justicia de manera pronta y cumplida.

Su fundamento es facilitar la solución de la litis, “[...] utilizando el material

⁴ Sentencia C-040 de 1997 de la Corte Constitucional

⁵ Sentencia C-655 de 1997 de la Corte Constitucional

⁶ Hernán Fabio López Blanco, Procedimiento Civil – Parte General – Tomo I. Dupre Editores. Pá. 198. 7ed.

acumulado, y satisfacer exigencias de carácter práctico y de economía procesal. De allí que mediante su aplicación por causa de hallarse vinculadas con el objeto principal de la litis, son llevadas a conocimiento del mismo juez cuestiones que en atención a su monto o naturaleza pudieran ser de la competencia de otros jueces. Y ha de entenderse por cuestiones conexas no sólo las incidentales dentro del proceso principal, sino -asimismo- las añejas o estrechamente relacionadas con el proceso que primero ha tenido existencia o que son su consecuencia [...]”⁷.

La doctrina también señala que este criterio o factor de competencia significa un rompimiento de los demás criterios objetivos en la medida en que la competencia que correspondería a un juez por razón del territorio, de la materia o de la cuantía, se traslada a otro por la incidencia de motivos especiales.

Así, esta competencia por conexión o “forum conexitatis” “[...] opera en razón del vínculo entre dos o más procesos o pretensiones, cada uno de los cuales estaría confiado a diverso juez, cuando el régimen de la competencia permite que se solucionen todos por uno mismo. El desplazamiento por conexidad implica un traslado de competencia territorial, por materia, o por cuantía [...]”⁸.

3.2.3. Posición a adoptar y sustento de la misma.

Bajo el anterior contexto argumentativo, además de las normas ya citadas, en el Título IX de la parte segunda del CPACA, el legislador se refirió de manera tangencial a los procesos ejecutivos y reguló los requisitos de título, se refirió a procedimiento y reiteró lo atinente al factor de competencia en cuando a los derivados de sentencias judiciales de condena, así:

“[...] 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. [...]” (Se subraya).

⁷ RAMACCIOTTI, Hugo: "Compendio de Derecho Procesal Civil y Comercial de Córdoba" , Edit. Depalma, Tomo I, pág. 152, tomado de http://www.justiciacordoba.gov.ar/justiciacordoba/paginas/servicios_fallosrecientes_textocompleto.aspx?enc=qLmSsYy54siVI2Sn+Xhmw==

⁸ QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. *Teoría general del derecho procesal*. Tomo I. Bogotá: Temis, cuarta edición, 2008, pp. 197-221.

“[...] 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.*

[...]” (Se subraya).

“[...] ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS Y DE CONDENAS A ENTIDADES PÚBLICAS. [...]”

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.[...] (Se subraya)

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 medida 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 recaudo⁹.

A ello se agrega que este tipo de asuntos se tramitan ante el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena, como ocurre en los asuntos en los que se niegan las pretensiones y el juez de segunda instancia revoca y accede, o cuando el *a quo* condena pero el *ad quem* modifica la sentencia¹⁰.

⁹ Esta posición ya había sido adoptada por esta Corporación en distintas decisiones, entre otras:

1) Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Expediente No 11001-03-25-000-2014-00145-00 (0351-2014). Actor: Armando Rueda Mosquera Vs. Cremil. 27 de febrero 2014.
2) Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, diecisiete (17) de marzo de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00147-00(0545-14) Actor: Marco Tulio Álvarez Chicue y Sección Segunda, Subsección B Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D.C., nueve (9) de julio de dos mil quince (2015), expediente N° 110010325000 201500527 00 (1424-2015) Actor: Antonio José Granados Cercado.
3) Sección Quinta, rad. 68001-23-33-000-2013-00529-01 providencial del 8 de Octubre de 2014 Ponente: Susana Buitrago Valencia, Actor: Marco Aurelio Díaz Parra
4) Sección Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez auto del nueve (9) de julio de dos mil quince (2015), Expediente N° 110010325000 201500527 00 (1424-2015) Actor: Antonio Jose Granados Cercado
5) Sección Cuarta, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, fallo de tutela del 25-02-2015, rad 11001-03-15-000-2015-03479-00, accionante Nelda Stella Bermúdez Romero.
6) Radicado 11001-03-25-000-2013-1203-00 Interno 3021-2013, Actor Pedro Augusto Morales Granados del 19 de marzo de 2015, 3. Radicación: 11001-03-25-000-2015-00860 00 Número Interno: 3145-2015 Actor: Manuel Alberto Corrales Roa. CP. William Hernández Gómez, del 06 de junio de 2016.

¹⁰ Ver decisiones citadas rad. 110010325000 201500527 00 (1424-2015) y 11001-03-15-000-2015-03479-00

Lo anterior, en la medida en que no puede pensarse que por el hecho de la revocatoria o modificación de la sentencia, la competencia para el conocimiento del asunto varía, pues lo que persigue la norma es conservar el factor de conexidad en materia de competencia, bajo la regla procesal según la cual, el juez de la acción será el juez de la ejecución de la sentencia, factor de competencia arraigado desde el mismo Código de Procedimiento Civil¹¹, ahora también previsto en el artículo 306 del Código General del Proceso, el cual dispone:

*“[...] **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. [...]” (Se resalta)

Este artículo constituye una clara aplicación del factor de conexidad como determinante de la competencia, pues tal y como lo prevé dicha norma, el juez

¹¹ Regulado por el Decreto 2282 de 1.989, en su artículo 1° reforma 157, (Artículo 335 y 336 del C.P.C.).

que profiere una sentencia de condena es el mismo que la ejecuta a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada.

Parte de la doctrina nacional, al analizar los contenidos normativos de la Ley 1437 y los diversos pronunciamientos del Consejo del Estado, coincide con esta postura y concluye que la regla especial de competencia prevista para el proceso ejecutivo derivado de una providencia de condena, que establece que ella recae en el mismo juez que la profirió, “[...] *parte de un principio moderno del derecho procesal consistente en que el administración de justicia de la acción deber ser el mismo de la ejecución, que por demás, resulta respaldada por la tendencia legislativa [...]*”¹².

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, y con alguna frecuencia se acude a órdenes abstractas o ambiguas que poco favor le hacen a la claridad que deben contener los títulos ejecutivos.

Dada es generalidad y ambigüedad de algunas órdenes judiciales, pese a la voluntad de cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad pública, surgen diferencias interpretativas de la condena, no sólo entre las partes sino también entre los jueces cuando conocen de la ejecución de una sentencia judicial proferida por otro¹³, todo lo cual podría evitarse con condenas en concreto, precisas y claras¹⁴.

Ahora bien, lo anterior no obsta para que en caso de ser necesaria la ejecución de la sentencia, sea porque a) no hay acuerdo interpretativo del título y su cumplimiento, b) porque no existe voluntad, o c) 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,

¹² Mauricio Rodríguez Tamayo, “*La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*”, 5ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. 2016 página 315

¹³ Cuando se ha aplicado el factor objetivo por cuantía.

¹⁴ Esto es, con decisiones más precisas en términos de obligaciones económicas, en otras palabras, que en esta jurisdicción se determine el monto exacto a pagar o reconocer y así se evitaría un desgaste para las partes y para la administración de justicia, al tener que adelantar el proceso de ejecución.

gracias al factor de conexidad.

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.

Así las cosas, los temores relacionados con la notificación por estado que implicarían una incompatibilidad con la regulación prevista en el CGP, quedan plenamente desvirtuados, al armonizarse entre las dos codificaciones las reglas de ejecución, cuando se trate de entidades de derecho público.

Es preciso anotar que en auto de 7 de octubre de 2014¹⁵ en decisión de ponente de la Sección Tercera de esta Corporación, se fijó la tesis, según la cual el factor cuantía también es determinante de la competencia en los procesos ejecutivos iniciados con base en providencias o sentencias judiciales. Sin embargo, esta tesis no se comparte en la medida en que como allí se señaló, en este caso hay solo una aparente antinomia normativa, porque pareciera que un mismo código dispone dos soluciones válidas pero contradictorias, esto es que mientras los ordinales séptimos de los artículos 152 y 155 de la Ley 1437¹⁶ asignan la competencia en razón de la cuantía para los procesos ejecutivos sin distinguirlos, en otras normas determina una regla diferente cuando se trata de ejecución con base en providencias judiciales, esto es, los artículos 156 ordinal 9.º y 298.

Ante esta redacción de las normas la solución procesal que aquí propone es diferente, porque en primer lugar, no se aprecia ello como una antinomia, sino como que existe una regla especial de competencia. Ahora bien, si en gracia de

¹⁵ Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00224-01 (50006) Actor: Rocio de la Hoz Esquea y Otros, Demandado: Metroagua S.A. E.S.P. M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa – Sección Tercera – Subsección “C”.

¹⁶ El numeral 7.º de los artículos 152 y 155 ib., en relación con la competencia en primera de los tribunales y los jueces administrativos, disponen en su orden que es competencia de estos últimos tramitar “[...] los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”, mientras que las referidas corporaciones conocerán si la cuantía es superior.

discusión se aceptara la existencia de una genuina antinomia, le correspondería al juez escoger la norma aplicable al caso concreto, con base en las Leyes 57 y 153 de 1887, con apoyo en los *brocardos*: (i) *lex specialis derogat generali* - ley especial deroga la general - y (ii) *lex posterior derogat priori* - ley posterior deroga a la anterior.

El resumen del ejercicio interpretativo es el siguiente:

(i) Norma especial prevalece sobre la general:

Las normas de competencia en razón de la cuantía son de carácter general, esto es, que se aplican a todos los medios de control.

Por su parte, los ordinales séptimos, ya citados, regulan en términos generales la competencia por cuantía en los procesos ejecutivos, sin distinción alguna.

Mientras que lo dispuesto en el ordinal 9.º del artículo 156 y 298 de la Ley 1437 de 2011, son reglas especiales aplicables a los procesos ejecutivos derivados de providencias judiciales.

(ii) Norma posterior prima sobre la anterior:

Las normas especiales -arts. 156.9 y 298- son posteriores a las reglas generales de competencia en razón de la cuantía -arts. 152.7 y 155.7- y como tales, prevalecen sobre estas.

Ahora bien, la razón principal para sostener que no existe la antinomia y considerar que aquella interpretación no se acompasa con la finalidad del código, es que si se observa detenidamente el contenido de sus artículos 156 ordinales 4.º y 9.º, y 298, en ellos se precisa una competencia tratándose de ejecución de providencias judiciales, la cual recae en los jueces que las profirieron, mientras

que para la ejecución de otros títulos que corresponden a esta jurisdicción, se fijan factores de competencia diferentes, así:

- a) En el ordinal 4.º del artículo 156 se precisa que frente a procesos ejecutivos derivados de contratos estatales, la competencia por factor territorial se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.
- b) Por su parte, el ordinal 9.º ib., regula que en el caso de ejecución de providencias, la competencia será del juez que profirió la providencia respectiva, lo que permite entender que se refiere al despacho judicial en concreto.

En este sentido, no es plausible la interpretación de que el referido ordinal se refiere “[...] al distrito judicial donde se debe interponer la demanda ejecutiva [...]”, porque pese a que el artículo se refiera al factor territorial, no se puede tomar ello circunscrito tan ampliamente a todos los jueces del circuito judicial, porque banaliza la regla de competencia que debe ser precisa.

Es necesario resaltar el efecto útil de la norma, que busca radicar la competencia en cabeza del juez que profirió la sentencia, con el fin de garantizar la economía procesal, la continuidad, la unidad interpretativa del título, el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, la celeridad en la solución del litigio, así como la realización plena del derecho que se reconoce en la sentencia judicial.

- c) En esa misma línea se orienta el artículo 298 del mismo estatuto al poner de presente la intención del legislador dirigida a que la ejecución corresponderá al juez que profirió la providencia, lo que hace incongruente la aplicación de la determinación de la competencia por el factor cuantía a que se hace alusión en los artículos 152 y 155 ib., ordinales séptimos, porque ello haría que en muchos de los casos el proceso quede radicado en cabeza de un funcionario diferente, es decir, pierde efecto útil la norma en comento.

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 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 decisión¹⁷, 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 libraré 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:

¹⁷ Sentencia de Tutela del 18-02-2016, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Expediente núm.: 1001-03-15-000-2016-00153-00 Actor: Flor María Parada Gómez Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección A-.

- 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 libraré 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 proyecto¹⁸, 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

¹⁸ Gaceta del Congreso 951 del 23-11-2010

totalidad.

c) 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.

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.

3.2.5. Conclusiones.

En relación con la ejecución de las sentencias de condena a entidades públicas, se concluye lo siguiente:

- a. Las sentencias judiciales tienen un procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título, cuya regulación parte de los artículos 306 y 307¹⁹ del CGP, y se complementa con las reglas propias del proceso ejecutivo previsto en el artículo 422 y siguientes del mismo estatuto.
- b. Para ello y en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien obtenga una sentencia de condena a su favor puede optar por:
 1. Iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario, para lo cual debe:
 - Formular demanda para que se profiera el *mandamiento ejecutivo* de acuerdo con lo expuesto en la parte resolutive de

¹⁹ Normas aplicables en esta jurisdicción en virtud de lo previsto en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011

aquella y en la cual se incluyan los requerimientos mínimos indicados en el aparte 3.2.4. de esta providencia.

Es decir, el hecho de que se inicie el proceso ejecutivo a continuación del proceso ordinario no quiere significar que se pueda presentar sin ninguna formalidad y el ejecutante está en la obligación de informar si ha recibido pagos parciales y su monto.

- En este caso no será necesario aportar el título ejecutivo, pues este ya obra en el proceso ordinario.
 - El proceso ejecutivo se debe iniciar dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del proceso.
2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley.

En este caso el objetivo será que la sentencia se ejecute a través de un proceso ejecutivo autónomo de conformidad con el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso, relativo al proceso ejecutivo, en aplicación de la remisión normativa regulada por el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011

- c. En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso **en primera instancia**, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado.
- d. Cuando se trate de títulos ejecutivos diferentes a la providencia judicial, la competencia sí se define por el factor cuantía previsto en los ordinales séptimos de los artículos 152 y 155 del CPACA. Tal es el caso de (i) un laudo arbitral, puesto que los árbitros no tienen competencia para la ejecución de sus providencias; (ii) los derivados de los contratos estatales que comprende la ejecución de los actos administrativos expedidos en su ejecución.

En estos casos, por no existir un juez contencioso administrativo del que provenga el título, será menester determinar la competencia con base en este criterio; esto es, si la cuantía excede de los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes el asunto corresponderá al tribunal, de lo contrario, será de conocimiento de los juzgados administrativos.

- e. Todo lo anterior difiere de la solicitud de requerimiento para el cumplimiento de la condena al pago de sumas de dinero prevista en el artículo 298 del CPACA en armonía con los ordinales 1.º y 2.º del artículo 297 ib.

3.2.6. Cuestiones accesorias frente a la tesis adoptada.

Realizadas las anteriores precisiones, es oportuno señalar que en el campo de aplicación de las normas a las que ya se hizo referencia, se pueden presentar los siguientes eventos al momento de determinar la competencia para conocer de un asunto:

- a) Puede ocurrir que el Despacho que profirió la sentencia de condena²⁰ haya desaparecido para el momento en que regresa el expediente del trámite de segunda instancia²¹, caso en el cual la competencia la asumirá el que corresponda de acuerdo con la redistribución o reasignación que se haya dispuesto de los asuntos que este conocía, por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura.
- b) Si el proceso se encuentra archivado y ocurre la desaparición del despacho que profirió la condena²², la competencia para conocer del proceso ejecutivo le corresponderá a aquel que se determine de acuerdo con el reparto que efectúe la oficina encargada de ello, en el respectivo Circuito Judicial o Distrito Judicial, según el caso.
- c) Ahora bien, en el caso de los procesos fallados en vigencia del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el regulado en este último y en el CGP, puesto que pese a que la ejecución provenga del proceso declarativo que rigió en vigencia del Decreto 01 de 1984, el proceso de ejecución de la sentencia es un nuevo trámite judicial.

Lo anterior, porque aunque se realiza a continuación y dentro del proceso anterior, tiene características propias y diferentes, en tanto que además de que originalmente no es de carácter declarativo, en el mismo se pueden presentar excepciones que originan un litigio especial que da lugar a un nuevo fallo o sentencia judicial (Art. 443 ordinales 3.º, 4.º y 5.º del CGP).

4. Del caso concreto

De acuerdo con las disposiciones a las que atrás se hizo referencia, es claro que la competencia para conocer del presente asunto no es del Consejo de Estado, sino del juez que profirió la sentencia de condena de primera instancia.

²⁰ Entiéndase como tal al juzgado o despacho de magistrado ponente correspondiente dentro de un tribunal, independientemente del cambio de titular de los mismos.

²¹ Ya sea por supresión, traslado a otro Distrito o Circuito Judicial o porque se trataba de uno incluido en el plan nacional de descongestión.

²² Juzgado o despacho de magistrado ponente, independientemente del cambio de titular.

En efecto, el título ejecutivo de la demanda que presentó el señor José Arístides Pérez Rodríguez, lo constituye la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual es el competente en primera instancia para conocer del presente asunto, de acuerdo con el ordinal 9.º del artículo 156 del CPACA, en armonía con las demás normas citadas en acápites precedentes.

Por las razones que anteceden se ordenará la remisión del proceso al citado Tribunal, despacho del magistrado ponente que conoció del proceso ordinario, para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda:

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la incompetencia del Consejo de Estado para conocer del presente asunto en primera instancia.

SEGUNDO: REMÍTASE el presente proceso al Tribunal Administrativo del Tolima, despacho del magistrado ponente que conoció del proceso ordinario, para que asuma el conocimiento del mismo. Háganse las anotaciones de rigor en el sistema de información de la Rama Judicial.

Notifíquese y Cúmplase.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER
Ausente con excusa

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Presidenta

Relatoría: JORM/Lmr.