

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN "B"**

**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 54001-23-31-000-2010-00255-02 (1707-2015)

Parte Ejecutante: Hernando Parra Puccetti

Parte Ejecutada: Nación – Fiscalía General de la Nación

Tema: Procedencia del descuento de sumas devengadas por el ejecutante durante el periodo en que estuvo desvinculado hasta su reintegro; facultades del juez en el proceso ejecutivo para decretar excepciones de oficio; de la excepción de pago total de la obligación

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra la sentencia del 28 de noviembre de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que declaró probada de oficio la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso ejecutivo iniciado por el ejecutante.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

**1.1. Pretensiones**

El señor Hernando Parra Puccetti, mediante apoderado judicial, acudió a la jurisdicción contencioso administrativa al interponer demanda ejecutiva con base en una sentencia judicial en firme, en los términos de los artículos 335 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, para que previos los trámites correspondientes

se sirviera librar mandamiento de pago que lo estimó en cuantía de setecientos ochenta y un millones doscientos treinta y ocho mil ciento seis pesos (\$781.238.106), por concepto de salarios y prestaciones sociales dejados de devengar desde el 1º de septiembre de 2000 y hasta el 9 de mayo de 2006, fecha en la que se ordenó el reintegro del ejecutante al cargo de director seccional de fiscalías, sumas que pidió fueran indexadas.

Solicitó el reconocimiento de los intereses de mora del capital anterior, desde la fecha en que se causaron hasta la fecha en que se realice el pago y, solicitó intereses de mora sobre el pago adeudado y desde la ejecutoria de la misma hasta el día en que se presentó la solicitud en legal forma.

**1.2. Los hechos** en que se fundamentan las anteriores pretensiones fueron relatados así por el apoderado judicial del ejecutante:

Mediante sentencia proferida el 31 de marzo de 2005 por los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Arauca declaró la nulidad de la Resolución 0-1779 del 29 de agosto de 1997 mediante la cual el Fiscal General de la Nación declaró insubsistente el nombramiento del ahora ejecutante como director seccional de fiscalías y ordenó el restablecimiento de sus derechos, providencia que fue notificada por edicto el 26 de julio de 2005.

La demandada ha cumplido en forma parcial la sentencia que se constituye en base de ejecución, ya que pagó los salarios, prestaciones y demás emolumentos entre el 30 de agosto de 1997 y el 30 de agosto de 2000, además que ordenó el reintegro del señor Parra Puccetti al cargo que venía ocupando al momento de su retiro.

La sentencia ordenó pagar los salarios y prestaciones dejados de devengar desde

que se produjo el retiro del servicio hasta que fuera efectivamente reintegrado, pero mediante Resolución 000099 del 30 de abril de 2007 notificada el 17 de mayo de 2007, la demandada ordenó el pago de salarios y demás emolumentos, pero del periodo comprendido entre el 30 de agosto de 1997 y el 30 de agosto de 2000, por cuanto a partir del 1° de septiembre de dicha anualidad y hasta el 30 de junio de 2001, el señor Parra Puccetti laboró como magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, a partir del 1° de julio de 2001 comenzó a recibir mesadas pensionales por parte del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) de Cajanal.

El día 27 de agosto de 2007 el ejecutante solicitó la revocatoria directa de la Resolución N° 000099 del 30 de abril de 2007, en lo relativo a los descuentos o pagos no realizados por la Fiscalía General de la Nación, decisión que fue despachada en forma desfavorable mediante Resolución N° 000173 del 21 de julio de 2008.

Según el ejecutante el restablecimiento del derecho se traduce en la indemnización por los perjuicios irrogados por el acto ilegal y que si durante ese lapso, el servidor desempeñó otro cargo y recibió el salario a él asignado, éste no se le debe descontar porque su causa es distinta, por lo que no se transgrede la prohibición constitucional de percibir más de una asignación proveniente del tesoro público.

Es clara la compatibilidad que existe entre las sumas percibidas a título de indemnización por el actor -salarios y prestaciones dejadas de recibir- frente a los salarios percibidos con ocasión de su ejercicio profesional como magistrado del Tribunal Administrativo del Valle y como pensionado de Cajanal, por lo que mal puede la accionada descontar o no reconocer las sumas que a título de salario y mesadas pensionales le fueron pagadas al ejecutante, por cuanto se transgrede el

artículo 174 del CCA.

La Fiscalía General de la Nación ha sido renuente en cancelar los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de cancelar, que corresponden a la indemnización que le fue reconocida al ejecutante, desde el 1° de septiembre de 2000 y hasta el 9 de mayo de 2006.

Igualmente, la ejecutada negó el pago de los intereses de mora sobre el capital adeudado, desconociendo que la obligación emerge directamente de la sentencia ejecutada, por lo que constituye una obligación clara, expresa y exigible de pagar una cantidad líquida de dinero, hechos que se acreditan con los documentos aportados por la parte ejecutante.

## **2. Mandamiento de pago**

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante auto del 24 de agosto de 2010, no libró el mandamiento de pago solicitado por el señor Hernando Parra Puccetti, al no contener la obligación el cumplimiento del requisito de “claridad” exigido en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil para considerarse un título ejecutivo. Lo anterior al estimar que, si bien el actor estableció un monto presuntamente adeudado por la entidad, los conceptos a los que correspondía dicho valor.

Contra la anterior providencia, el ahora ejecutante interpuso recurso de reposición que fue rechazado por improcedente por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y en subsidio el de apelación que, mediante providencia del 18 de julio de 2013 emitida por esta misma Subsección, revocó el auto del 24 de agosto de 2010 que había negado el mandamiento de pago, para en su lugar ordenarle a la primera instancia decidiera dicha solicitud de conformidad con las razones expuestas en la citada providencia.

En cumplimiento de la providencia anterior, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander profirió Auto el 17 de octubre de 2013, en el que libró mandamiento de pago por la suma de \$781.238.106 en favor del ejecutante y en contra de la Fiscalía General de la Nación, por concepto de salarios y prestaciones sociales correspondientes al periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 2000 hasta el 9 de mayo de 2006 y, por concepto de intereses de mora respecto de dicho valor, desde el 3 de mayo de 2003 hasta la fecha en que se realice el pago.

### **3. Contestación de la demanda**

Mediante auto del 23 de mayo de 2014 el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dispuso, que al no poderse reconocer personería jurídica para actuar al apoderado de la Fiscalía General de la Nación, no se le podía tener como presentada la contestación de la demanda, por lo que no había lugar a correr traslado de excepción alguna, motivo por el cual procedió a dejar sin efectos todo lo actuado a partir de la providencia del 11 de abril de 2014 inclusive.

### **4.Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante sentencia del 28 de noviembre de 2014, adoptó las siguientes decisiones: i) declaró probada de oficio la excepción de pago total de la obligación; ii) dio por terminado el proceso ejecutivo iniciado por el ejecutante contra la Fiscalía General de la Nación y, iii) no condenó en costas al ejecutante.

Advirtió que en vista de que la entidad ejecutada no propuso en su debida oportunidad los medios excepciones que consideraba pertinentes al presente caso, correspondería al Tribunal aplicar el supuesto legal del inciso 2° del artículo

507 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo consideró necesario emitir pronunciamiento de fondo según el artículo 510 *ídem*, pues es deber del juez contencioso declararlas de oficio cuando las encuentre acreditadas según el artículo 164 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable a los procesos ejecutivos según lo analizó la sentencia del 12 de agosto de 2004 proferida por esta corporación.

Refirió que de acuerdo con el inciso 2° del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, cuando el título ejecutivo tiene origen en una sentencia, sólo podrán interponerse dentro del término legal, las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, como situaciones que debieron darse con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia proferida por la sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar.

Posteriormente se pronunció sobre las excepciones de pago total de la obligación y del pago efectivo en los términos de los artículos 1626 y 1627 del Código Civil, igualmente analizó el tema del título ejecutivo simple y el complejo y finalizó efectuando comentarios sobre la prohibición de la doble asignación con dineros del tesoro público, en los términos del artículo 128 superior.

El *a quo* efectuó un recuento de los hechos probados en el proceso, entre ellos el del pago efectuado por la Fiscalía General de la Nación al ejecutante mediante la Resolución N°000099 del 30 de abril de 2007, acto respecto del cual analizó que la ejecutada hubiera cumplido total o parcialmente con la obligación impuesta en la sentencia objeto de ejecución.

Al respecto apreció que, en principio podría entenderse que la entidad ejecutada debió haber efectuado el pago en los términos de la sentencia del 31 de marzo de

2005, pero lo cierto es que lo reconoció por el periodo comprendido entre el 30 de agosto de 1997 al 30 de junio de 2001 puesto que a partir del 1° de julio de 2001, el ejecutante adquirió el estatus de pensionado.

Lo anterior por cuanto para la fecha en que se profirió la sentencia base de ejecución el 31 de marzo de 2005 y el 30 de abril de 2007 -fecha de la resolución por medio de la cual se dio cumplimiento a la misma-, el criterio que operaba es que se efectuaran los descuentos de lo percibido por concepto de desempeño de otros cargos oficiales, teniendo en cuenta la prohibición constitucional de la doble asignación de parte del tesoro público.

Siendo así, a juicio del Tribunal de primera instancia, dicha decisión se encuentra ajustada a derecho por lo que no se le puede obligar a la ejecutada a que actuara de otra manera, pues lo hizo conforme al criterio jurisprudencial de esta Corporación para dicha época que, si bien cambió este criterio operó con posterioridad a la decisión adoptada por la Fiscalía General de la Nación.

Por lo anterior, a juicio del Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el caso en estudio, la entidad ejecutada cumplió de manera total el pago de la obligación impuesta en la sentencia del 31 de marzo de 2005, por lo que procedió a declarar de manera oficiosa la excepción del pago total de la obligación.

La anterior determinación la adoptó con fundamento en las directrices señaladas en la sentencia SU-691 de 2011, como quiera que no se puede aceptar que una persona perciba dos montos salariales durante un mismo periodo que tengan origen en un empleo público, circunstancia que hace posible los descuentos de las sumas percibidas entre el momento de la desvinculación hasta el reintegro.

De allí que, resultó ajustado a derecho la decisión de la Fiscalía General de la

Nación de realizar el descuento de las sumas devengadas por el ejecutante en el desempeño de otros cargos públicos durante el periodo en que estuvo desvinculado hasta su reintegro, so pena de incurrir en violación del artículo 128 superior.

Se abstuvo de condenar en costas al ejecutante, como quiera que estas proceden cuando se considere que las excepciones propuestas prosperaron, circunstancia que no ocurrió en el presente caso toda vez que la ejecutada no propuso excepción alguna.

## **5. Recurso de apelación**

El apoderado del ejecutante radicó memorial en el que solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, al esgrimir como argumentos de inconformidad los siguientes:

i) el *a quo* no podía declarar probada la excepción de oficio dada la limitante legal señalada en el inciso 2° del artículo 507 del Código de Procedimiento Civil hoy inciso 2 del artículo 440 del Código General del Proceso; ii) en gracia de discusión de aceptarse que sí tenía tal facultad, en el presente caso no existió pago total de la obligación, por cuanto el fallador confundió el pago con la compensación y que una deducción es un pago ya que es una compensación como una de las formas de extinción de las obligaciones, que no puede ser decretada de oficio sino a petición de parte según el artículo 306 CPC; iii) el fallo se equivocó en la referencia y análisis que hizo de la sentencia 21177 del 12 de agosto de 2004 de esta Corporación, por cuanto los supuestos fácticos son distintos ya que en dicho fallo se decretó de oficio la excepción de inexistencia del título ejecutivo, supuesto que no se aviene al presente caso pues no hay duda de su existencia y, iv) el fallador de instancia asumió la actividad procesal de la parte demandada, como

quiera que insistió en que en el *sub judice* no existió pago total de la obligación.

## **6. Alegatos de conclusión**

**6.1. La parte ejecutada** radicó memorial en el que solicitó se confirme la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander al considerar que en efecto según lo apreció el fallador, la obligación que estaba a cargo de la Fiscalía General de la Nación fue cancelada en su totalidad mediante la Resolución N° 000099 del 30 de abril de 2007 que ordenó pagar al señor Parra Puccetti la suma de \$458.536.331 (sic) de la cual se descontaron \$33.172.510, que son los descuentos legales. Recordó que en vista de que el ejecutado devengó asignación salarial del Estado por el periodo comprendido desde el 30 de agosto de 1997 hasta el 30 de marzo de 2000, la ejecutada tuvo en cuenta en la resolución N° 00009 del 30 de abril de 2007, la prohibición de la doble asignación consignada en el artículo 128 de la Constitución Política.

Refirió que no es procedente el cobro de intereses de mora, como quiera que el interesado no cumplió sus obligaciones para la solicitud de pago, dentro de los seis meses desde la ejecutoria de la providencia que impuso o liquidó la condena, según lo ordena el artículo 60 de la Ley 446 de 1998 que modificó el artículo 177 del CCA según el cual, como quiera que la ejecutoria de la sentencia fue el 2 de agosto de 2005, los 6 meses vencieron el 2 de febrero de 2006 pero el interesado cumplió con el lleno de los requisitos el 3 de mayo siguiente. Recordó que son incompatibles el reconocimiento simultáneo de la indexación o actualización del crédito y los intereses moratorios.

**6.2. La parte ejecutante** en el escrito mediante el cual describió el término de alegatos de conclusión, insistió en la imposibilidad legal que tenía el *a quo*, según el inciso 2° del artículo 507 del Código de Procedimiento Civil actual inciso 2° del artículo 440 del Código General del Proceso de decretar de oficio la excepción de

pago. Igualmente destacó que los presupuestos analizados en la sentencia del 12 de agosto de 2004, no se avienen al caso *sub judice*.

En suma, para el apoderado del ejecutante, el Tribunal de primera instancia carecía de la facultad legal para decretar la excepción de oficio, pues la entidad ejecutada no las propuso dentro del término legal, pero que de aceptarse que sí la tenía, lo cierto es que en el presente caso no existió el pago total de la obligación, pues el fallo confundió el pago con la compensación.

## **7. Concepto del Ministerio Público**

Según certificación secretarial el delegado de la agencia ministerial, guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el ejecutante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 28 de noviembre de 2014.

### **2. Problema jurídico**

En los términos del recurso de apelación interpuesto por el señor Hernando Parra Puccetti se contrae en determinar si en el presente caso, carecía de competencia la primera instancia para declarar probada de oficio la excepción de pago total de la obligación, dando por terminado el proceso ejecutivo instaurado por el

accionante contra la Fiscalía General de la Nación, al verificar que la ejecutada dio cabal cumplimiento a la sentencia base de ejecución no obstante efectuar los descuentos por las sumas devengadas por el ejecutante, durante el periodo en que estuvo desvinculado hasta su reintegro.

Con el fin de resolver los problemas jurídicos propuestos se desarrollarán los siguientes temas: 2.1) Marco jurídico que regula el cobro de una sentencia judicial que presta mérito ejecutivo; 2.2) Hechos relevantes probados, 2.3) Resolución del caso concreto; 2.3.1. Consideración previa. Procedencia del descuento de sumas devengadas por el ejecutante durante el periodo en que estuvo desvinculado hasta su reintegro; 2.3.2. Del título ejecutivo judicial como acto administrativo complejo; 2.3.3. De la prohibición constitucional y legal de percibir doble asignación del erario público; 2.3.4. De la facultad oficiosa del juez para declarar una excepción a la luz de la legislación adjetiva o procesal y sustantiva y, 2.3.5. De la excepción de pago total.

## **2.1. Marco jurídico**

Como quiera que en el *sub judice*, la sentencia base del cobro ejecutivo data del 31 de marzo de 2005, estaba vigente el Código Contencioso Administrativo consignado en el Decreto 01 de 1984, que en el artículo 177 disponía lo siguiente:

“Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las Asambleas, los Concejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, el

Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.

<Inciso adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> **Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.**

<Inciso adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998> En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.” (negritas y subrayas fuera de texto)

Resulta ilustrativo tener en cuenta las consideraciones esgrimidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-188 del 24 de marzo de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, que por unidad normativa declaró exequible el quinto inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo a excepción de las expresiones *"durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria"* y *"después de este término"*, que fueron declaradas inexecutable, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Es entendido que, en las dos normas sobre cuya constitucionalidad resuelve la Corte, el momento en el cual principia a aplicarse el interés de mora depende del plazo con que cuente la entidad pública obligada, para efectuar el pago. Así, en el caso de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término que en ella se haya pactado y, vencido éste, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de mora. En cuanto al artículo

177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.” (subrayas fuera de texto)

Es por demás clara la consideración de la alta corporación judicial en el sentido de reconocer que los intereses moratorios surgen, a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia judicial, sin perjuicio de los 18 meses para que la condena sea ejecutable.

En cuanto a la caducidad de las acciones, el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo disponía:

“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.

(...)

11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.”

Según el aparte legal transcrito, la acción ejecutiva caduca al cabo de los cinco (5) años de haber sido exigible en este caso, la decisión judicial proferida por esta jurisdicción.

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil disponía el siguiente supuesto legal:

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

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo,

pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.” (subrayas fuera de texto)

(...)

ARTÍCULO 491. EJECUCION POR SUMAS DE DINERO. Si la obligación es de pagar una cantidad líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre aquélla y éstos, desde que se hicieron exigibles hasta que el pago se efectúe.

Entiéndase por cantidad líquida la expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por simple operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas. Cuando se pidan intereses y la tasa legal o convencional sea variable, no será necesario indicar la tasa porcentual de la misma.” (Subrayas nuestras)

Sin duda, los apartes transcritos conciben las sentencias condenatorias proferidas por esta jurisdicción que tienen fuerza ejecutiva conforme la ley, como una obligación expresa, clara y exigible. Así mismo se estipula que en caso de ordenarse el pago de una cantidad de dinero e intereses, estos se harán exigibles hasta que el pago se efectúe.

De acuerdo con el anterior marco normativo, se puede concebir el proceso ejecutivo como el medio procesal que permite hacer efectiva una obligación o un derecho del ejecutante ante el ejecutado incumplido, el cual figura en un documento denominado título ejecutivo, entre ellos se encuentran las sentencias judiciales.

Es preciso destacar, que a través de la demanda ejecutiva no se busca el reconocimiento de un derecho subjetivo, como quiera que tal declaración ya se hizo a través del título que presta mérito ejecutivo, que puede provenir directamente del obligado o por declaración judicial.

De allí que se pueda afirmar también, que el título ejecutivo permite la ejecución judicial y, por tanto, es el requisito procesal que permite el adelantamiento del proceso ejecutivo, como quiera que contiene la prueba de la existencia de la

obligación adeudada y del que está llamado a cumplirla.

Por otra parte, los títulos ejecutivos judiciales en la mayoría de los casos son actos administrativos complejos, al respecto resulta ilustrativo el siguiente precedente:

“cuando el título ejecutivo es judicial, generalmente es complejo, pues estará conformado por la copia auténtica de la sentencia, con las respectivas constancias de notificación y, ejecutoria y, por el acto administrativo con el que la Administración pretende dar cumplimiento a lo ordenado en esta. Una vez aportados estos documentos y, previo a iniciar el proceso ejecutivo, es necesario que el juez determine si el título ejecutivo complejo cumple con los requisitos establecidos por la ley, es decir que el documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado.”

## **2.2. Hechos relevantes probados**

2.2.1. Copia de la sentencia del 31 de marzo de 2005 proferida por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Hernando Parra Puccetti contra la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, que declaró la nulidad de la Resolución N° 0-1779 del 29 de agosto de 1997 mediante la cual declaró insubsistente el nombramiento efectuado al accionante en el cargo de Director Seccional de Fiscalías de Cúcuta.

2.2.2. Constancia expedida por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, según la cual la copia auténtica de la sentencia del 31 de marzo de 2005 se expide en forma sustitutiva y presta mérito ejecutivo, según el artículo 115 del CPC modificado por el Decreto 2282 de 1989 artículo 1° modificado 63.

2.2.3. Resolución Número 000099 del 30 de abril de 2007 *“Por la cual se da*

*cumplimiento a una sentencia*”, expedida por la Directora Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación, a través de la cual dio cumplimiento a la sentencia del 31 de marzo de 2005 emitida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar. Este acto administrativo tiene adjunto la respectiva liquidación económica .

2.2.4. Constancia de ejecutoria de la sentencia del 31 de marzo de 2005 expedida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, según la cual quedó debidamente ejecutoriada el 2 de agosto de 2005.

2.2.5. Escritos del 27 de agosto de 2007, del 7 de noviembre de 2007 , del 5 de marzo de 2008 y del 10 de junio de 2008 dirigidos a la Dirección Nacional Administrativa y Financiera y a la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación por el señor Hernando Parra Puccetti, mediante los cuales solicitó y adicionó la petición de revocatoria directa de la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007.

2.2.6. Resolución N° 000173 del 21 de julio de 2008 *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”*, expedida por la Directora Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación a través de la cual no revocó la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007.

2.2.7. Auto del 24 de agosto de 2010 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante el cual negó librar el mandamiento de pago solicitado por el señor Hernando Parra Puccetti.

2.2.8. Recursos de reposición y apelación interpuestos por el señor Parra Puccetti contra el auto del 24 de agosto de 2010.

2.2.9. Auto del 12 de noviembre de 2010 mediante el cual el Tribunal Administrativo de Norte de Santander rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto por el ejecutante contra el auto del 24 de agosto de 2010.

2.2.10. Providencia del 18 de julio de 2013 emitida por esta misma Corporación, mediante la cual revocó el auto del 24 de agosto de 2010 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander que había negado el mandamiento de pago solicitado por el ejecutante, en su lugar dispuso la devolución del expediente para que dicha corporación decidiera sobre tal solicitud.

2.2.11. Auto del 17 de octubre de 2013 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante el cual ordenó a la Fiscalía General de la Nación, pagar al señor Hernando Parra Puccetti en los términos en que fue solicitado por el ejecutante.

### **2.3. Resolución del caso concreto**

#### **2.3.1. Consideración Previa. Procedencia del descuento de sumas devengadas por el ejecutante durante el periodo en que estuvo desvinculado hasta su reintegro**

En lo que atañe a los descuentos efectuados por la entidad ejecutada en la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007, relativos a los dineros devengados por el ejecutante como Magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y luego como pensionado, la Sala considera que para dicha fecha eran procedentes tal y como juiciosamente lo analizó el Tribunal de primera instancia al citar algunos precedentes jurisprudenciales imperantes para la fecha de expedición de la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007, mediante la cual la Fiscalía General

de la Nación dio cumplimiento al fallo judicial base de ejecución.

No obstante, se observa que el señor Parra Puccetti en el recurso de apelación, no esgrimió controversia alguna frente al particular, pues apenas censuró que el fallador había suplido la actividad procesal de la ejecutada.

A pesar de la anterior advertencia, se considera pertinente poner de presente los planteamientos trazados por esta misma Sección en la sentencia de unificación del 30 de agosto de 2022, en la que se efectuó el siguiente recuento jurisprudencial:

“SALA PLENA DEL CONSEJO DE ESTADO ORDENA EL REINTEGRO SIN DESCUENTOS. PRINCIPALES ARGUMENTOS. AÑO 1996.

61. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación S-638 de 1996<sup>29</sup>, consideró improcedentes los descuentos de los ingresos percibidos en el sector público de aquel que ha sido desvinculado ilegalmente. Explícitamente indicó que «[...] no son procedentes los descuentos por razón de cualquier relación legal y reglamentaria que hubiese tenido la demandante durante el lapso en que permanezca fuera de la entidad demandada, y que haya dado lugar al pago de salarios y prestaciones por su trabajo real y efectivo [...]».

(...)

EL APARTAMIENTO DE LA SECCIÓN SEGUNDA EN EL AÑO 2002.

75. Aunque la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación del año 1996 indicó con máxima claridad que no eran procedentes los descuentos, la Sección Segunda sostuvo en sentencia del 16 de mayo de 2002, que los descuentos sí debían ordenarse<sup>39</sup>. Al respecto argumentó que «[...] el hecho de que no exista disposición legal alguna que ordene a la jurisdicción contenciosa disponer que se efectúen los descuentos, en el evento de que se incurra en la situación atrás descrita, resulta irrelevante porque el cumplimiento de la Norma Superior y de la ley que prohíben la doble percepción impone per se la aplicación de la medida con todo el rigor [...]».

76. La Sección Segunda precisó que los descuentos serían por los tiempos laborados en cargos públicos que coincidan con el lapso que abarca la condena y, como es lógico, no podrán exceder su monto. Recalcó: «[...] la percepción de los pagos ordenados conjuntamente con (sic) otros que tienen origen en el desempeño de un empleo público, dentro del mismo lapso, es claramente contraria a la Constitución y la ley [...]».

77. La posición divergente de la Sección Segunda fue reiterada en

providencias de los años 2002, 2003 y 2006 proferidas por la Subsección B40, en las cuales se ordenaba el reintegro del servidor que había sido retirado ilegalmente del servicio. REITERACIÓN DE LA SALA PLENA SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LOS DESCUENTOS. AÑO 2008. 78. La Sala Plena del Consejo de Estado decidió reiterar la tesis de la improcedencia de los descuentos, ante el evidente apartamiento de la Sección Segunda (año 2002) de la unificación consignada en la sentencia del 28 de julio de 1996. Por tal razón profirió la sentencia del 29 de enero de 200841 en la que se ordenó el reintegro y concluyó que no eran procedentes los descuentos de lo percibido por concepto de salarios recibidos de otras entidades públicas42”.

De acuerdo con la cita jurisprudencial transcrita, no cabe duda que para la fecha de expedición del acto administrativo que constituye el título ejecutivo complejo consignado en la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007, el criterio que imperaba era el de la procedencia de los descuentos por concepto de otros salarios devengados con el Estado, durante el interregno en que se produjo una desvinculación laboral declarada ilegal que conllevó al reintegro, supuesto que se aviene al caso en estudio.

### **2.3.2. Del título ejecutivo judicial como acto administrativo complejo**

De acuerdo con el devenir de la actuación surtida a la luz del material probatorio relacionado en el acápite 2.2., encuentra la Sala que el señor Hernando Parra Puccetti instauró la presente acción ejecutiva, con el fin de que se diera cumplimiento en su integridad a la sentencia del 31 de marzo de 2005 emitida por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar cuya ejecutoria se surtió el 2 de agosto de 2005, que en la parte resolutive dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRASE de oficio la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, respecto de la NACIÓN – RAMA JUDICIAL por las razones expresadas en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución N°0-1779 del 29 de agosto de 1997, expedida por el Fiscal General de la Nación, por medio de la cual declaró insubsistente el nombramiento efectuado a HERNANDO PARRA PUC CETTI identificado con cédula de ciudadanía N° xxx del cargo de Director Seccional de Fiscalías, de la Dirección Seccional de Fiscalías de Cúcuta.

TERCERO: SE ORDENA a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN reintegrar al actor señor HERNANDO PARRA PUCETTI al cargo que ocupaba en esa entidad al momento de su desvinculación o a otro de igual o superior jerarquía.

CUARTO: SE ORDENA a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN pagar los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de devengar por el actor señor HERNANDO PARRA PUCETTI desde que se produjo su retiro del servicio hasta que sea efectivamente reintegrado.

QUINTO: SE DECLARA que para todos los efectos no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.

SEXTO: SE ORDENA INDEXAR la condena conforme a la fórmula consignada en la parte motiva de esta sentencia y que se dé cumplimiento a la misma en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del CCA” (subrayas nuestras)

Por tanto, en los términos del artículo 488 del CPC de la época no cabe duda que la sentencia judicial del 31 de marzo de 2005, constituye una obligación clara y expresa -pues la exigibilidad está en discusión asunto que se analizará más adelante-, a favor del ejecutante en contra de la entidad demandada.

A su vez, también se encuentra debidamente acreditado en el expediente, la Resolución Número 000099 del 30 de abril de 2007 “*Por la cual se da cumplimiento a una sentencia*”, que en su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer a favor del señor HERNANDO PARRA PUCETTI, identificado con cédula de ciudadanía XXX, la suma de CUATROSCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$426.129.876,00) M/CTE, por concepto de los sueldos, cesantías, primas, vacaciones, reconocimientos, bonificaciones, intereses y demás emolumentos dejados de percibir por el período comprendido entre el 30 de agosto de 1997 hasta el 30 de agosto de 2000, de conformidad con la liquidación anexa, la cual hace parte integrante de esta acto administrativo, según lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

PARÁGRAFO 1: De dicho valor se debe descontar el valor de TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS DIEZ PESOS (\$33.172.510,00) M/CTE; así: por concepto de aporte pensional – empleado al Fondo de Pensiones de CAJANAL, el valor de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS DOS MIL CIENTO CINCUETA Y DOS PESOS (\$10.802.152,00) M/CTE; por concepto de Fondo de Solidaridad – empleado

al al Fondo de Pensiones CAJANAL, el valor de TRES MILLONES DOSCIENTOS MILA SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS (\$3.200.638,00); por concepto de retención en la fuente el valor de DIEZ Y NUEVE MILLONES CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS (\$19.169.720,00) M/CTE.

PARÁGRAFO 2: De dicho valor se debe girar al señor HERNANDO PARRA PUCETTI, identificado con cédula de ciudadanía XXX de Bogotá, el valor de TRESCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CIENCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$392.957.366, 00) M/CTE, el cual debe consignarse en la cuenta de ahorros de BANCOLOMBIA xxx.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con cargo a la Fiscalía General de la Nación los aportes patronales así: pensión – empleador al Fondo de Pensiones CAJANAL el valor de TREINTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$32.406.455, 00) M/CTE.

ARTÍCULO TERCERO: Por conducto de la Oficina Jurídica, envíese copia de la presente resolución, a la Sección de Presupuesto – Grupo Cuentas de la Dirección Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de Cúcuta, para los fines y efectos que sean de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO: Comuníquese la presente resolución al beneficiario, al Fondo de Pensiones CAJANAL, a través de la Oficina Jurídica o de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de Cúcuta. El beneficiario recibe notificaciones en la Urbanización XXX, de acuerdo con lo previsto en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno, por cuanto se trata de un acto de ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

SONIA STELLA ROMERO TORRES  
Directora Nacional Administrativa y Financiera  
Fiscalía General de la Nación”

En vista de que como en forma acertada lo consignó el artículo quinto del acto administrativo transcrito, se trata de un acto de ejecución que no sería pasible de control de legalidad, lo cierto es que en los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo es una sentencia, se configura un título ejecutivo judicial integrado tanto por la sentencia judicial como por el acto administrativo que dio cumplimiento al

fallo.

Siendo así para el caso *sub examine*, se está ante un título ejecutivo complejo al estar conformado por la sentencia proferida el 31 de marzo de 2005 que declaró la nulidad de la Resolución 0-1179 del 29 de agosto de 1997, junto con la Resolución N°000099 del 30 de abril de 2007, acto administrativo emitido por la Fiscalía General de la Nación que dio cumplimiento al mencionado fallo judicial, documentos que fueron aportados por la parte ejecutante al interponer la acción ejecutiva, razón por la cual el título está debidamente integrado.

### **2.3.3. De la prohibición constitucional y legal de percibir doble asignación del erario público**

Debe tenerse presente que, en el artículo primero de la parte resolutive del acto administrativo de ejecución de la sentencia del 31 de marzo de 2005, reconoció a favor del señor Parra Puccetti los salarios y demás prestaciones que dejó de percibir durante el período comprendido entre el 30 de agosto de 1997 hasta el 30 de agosto de 2000, determinación que tuvo como fundamento las siguientes motivaciones:

“El 3 de mayo de 2006, el beneficiario del crédito judicial allegó la totalidad de los requisitos previstos por el Decreto 768 del 23 de abril de 1993, modificado por el Decreto 818 de abril 22 de 1994 y la Resolución 0-1690 del 24 de julio de 1995 expedida por el señor Fiscal General de la Nación, y demás normas concordantes, y manifestó bajo la gravedad del juramento que percibió salarios de origen oficial como Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, entre el periodo del 1 de septiembre de 2000 hasta el 30 de junio de 2001. Así mismo, aclaró que desde el 1 de julio de 2001 ha recibido mesadas pensionales por parte del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP)” (subrayas fuera de texto)

Siendo así observa la Sala que no le asiste la razón al ejecutante al interponer la presente acción ejecutiva, mediante la cual reclama el pago a título de indemnización por los perjuicios causados con ocasión de su desvinculación

laboral de la Fiscalía General de la Nación desde el 1° de septiembre de 2000 y hasta el 9 de mayo de 2006, como quiera que durante este periodo el señor Parra Puccetti percibió por parte del erario público el pago de sus salarios como Magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y sus mesadas pensionales.

De tal manera que, de accederse a la reclamación ejecutiva objeto de estudio, esta jurisdicción estaría desconociendo el supuesto normativo del artículo 128 de la Carta Política que prescribe *“Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.”* (subrayas fuera de texto), disposición superior desarrollada a nivel legal por el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992, que enlistó algunas excepciones sin embargo ninguna de ellas se aplica al *sub lite*.

En todo caso debe tenerse presente, que la anterior prohibición constitucional y legal de recibir más de una asignación del erario público, tiene como referente que dicho recursos provengan de la misma fuente, entre otros supuestos con el fin de no configurar una incompatibilidad entre los salarios y las pensiones.

De allí que al haber sido reintegrado el señor Parra Puccetti, al cargo del cual fue desvinculado mediante la Resolución 0-1284 del 21 de abril de 2006, no cabe duda que mediante este acto le fue restablecido su derecho vulnerado, de lo cual tenía pleno conocimiento, tanto así que fue consignado en la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007: *“Actualmente me encuentro pensionado por parte de CAJANAL EICE y por lo tanto, renuncio a percibir la remuneración que corresponde al cargo, por parte de la Fiscalía General de la Nación, y opto por la pensión”*, por lo que resulta extraño que a través de la presente acción, pretenda el reconocimiento de los

dineros por concepto de salarios dejados de percibir hasta el año 2006.

Toda vez que ha sido postura pacífica jurisprudencial la de reconocer que uno de los efectos de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, es el de retrotraer las cosas a su estado anterior máxime cuando el reintegro se dispuso sin solución de continuidad -tal y como así lo ordenó el artículo quinto de la sentencia del 31 de marzo de 2005 base de ejecución -, se tiene como si el demandante nunca se hubiera separado del servicio.

Siendo así, las sumas que recibió por concepto de restablecimiento del derecho y las que percibió por haber obtenido, tanto los salarios como magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca como las mesadas pensionales, imposibilitan la presente reclamación al conllevar implícita doble asignación con dineros del erario público y un posible enriquecimiento sin justa causa, máxime la naturaleza del cargo del cual había sido retirado ilegalmente el ejecutante que era de libre nombramiento y remoción.

#### **2.3.4. De la facultad oficiosa del juez para declarar una excepción a la luz de la legislación adjetiva o procesal y sustantiva**

Ahora bien, respecto de la inconformidad planteada por el apelante en el sentido de que el juez de primera instancia carecía de competencia para declarar probada de oficio la excepción, en virtud de la prohibición legal consignada en el artículo 507 del CPC, la Sala no lo comparte por las siguientes razones:

Si bien es cierto a la luz del artículo 507 del Código de Procedimiento Civil las excepciones deben ser propuestas en su oportunidad procesal por la parte ejecutada -lo que devendría en la imposibilidad de que el juez lo haga-, igualmente lo es que dicha normativa debe ser analizada de manera armónica e integral con

otras preceptivas legales.

En efecto el artículo 507 CPC, norma reproducida en idénticos términos por el artículo 440 del Código General del proceso, disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 507. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN, ORDEN DE EJECUCIÓN Y CONDENA EN COSTAS. Cumplida la obligación dentro del término señalado en el mandamiento ejecutivo, se condenará en costas al ejecutado, quien, sin embargo, podrá pedir dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que las imponga, que se le exonere de ellas si prueba que estuvo dispuesto a pagar antes de ser demandado y que el acreedor no se allanó a recibirle. Esta petición se tramitará como incidente, que no impedirá la entrega al demandante del valor del crédito.

Si no se propusieren excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto, el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado.

El auto se notificará por estado y contra él no procederá recurso de apelación”. (subrayas fuera de texto)

Según el texto literal de los apartes transcritos, el juez no puede proponer excepciones, sino que estaría obligado a efectuar el remate y avalúo de los bienes embargados o seguir adelante con la ejecución para cumplir con las obligaciones consignadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación y condenar en costas al ejecutado.

Pero lo cierto también es que esta norma debe analizarse de manera integral con el artículo 306 de la misma codificación adjetiva que disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 306. RESOLUCION SOBRE EXCEPCIONES. Quando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

Si el juez encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas

las pretensiones de la demanda, podrá abstenerse de examinar las restantes. En este caso, si el superior considera infundada aquella excepción, resolverá sobre las otras, aunque quien la alegó no haya apelado de la sentencia.

Cuando se proponga la excepción de nulidad o la de simulación del acto o contrato del cual se pretende derivar la relación debatida en el proceso, el juez se pronunciará expresamente en la sentencia sobre tales figuras, siempre que en el proceso sean parte quienes lo fueron en dicho acto o contrato; en caso contrario, se limitará a declarar si es o no fundada la excepción”.

De acuerdo con el inciso primero del artículo transcrito, se tiene claro que es deber del juez reconocer oficiosamente en la sentencia, los hechos que constituyan una excepción, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa que están reservadas proponer al demandado o ejecutado en la contestación de la demanda.

Como quiera que en el *sub judice*, la primera instancia declaró de oficio probada la excepción de pago total, ésta no es de aquellas reservadas proponer exclusivamente al ejecutado en este caso a la Fiscalía General de la Nación, motivo por el cual pierde solidez el argumento del apelante según el cual, la excepción de pago sólo podía ser propuesta por la ejecutada, evidenciándose así desconocimiento del inciso primero del artículo 306 del CPC.

Igualmente resulta pertinente tener de presente las siguientes disposiciones legales de la codificación sustantiva, en este caso el artículo 164 del Decreto 01 de 1984 que fue reproducido en idénticos términos por el artículo 187 CPACA, que prescribe lo siguiente:

“ARTICULO 164. EXCEPCIONES DE FONDO. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus." (subrayas y negritas fuera de texto)

De acuerdo con los apartes transcritos subrayados del artículo 164 CCA, en cualquier proceso -sin estar excluido el proceso ejecutivo-, se pueden proponer excepciones de fondo -como expresión del derecho defensivo de la entidad o persona demandada-, pero en todo caso se le reconoce al juez la facultad de pronunciarse al momento de dictar sentencia, respecto de las excepciones propuestas y **sobre cualquiera otra que encuentre probada**, lo cual significa en otras palabras, **frente a aquellas que no fueron propuestas por la parte interesada pero que el fallador de manera oficiosa encuentre demostradas.**

Por otra parte y solo a modo de ilustración, la Sala no puede pasar inadvertido que en este proceso se presentó una situación *sui generis*, como quiera que la entidad ejecutada al contestar la demanda se opuso a las pretensiones de la acción y propuso entre otras excepciones la de inexistencia de la obligación, **la de pago total de la obligación** y la de prescripción al punto que el ejecutante describió y respondió a las excepciones propuestas, distinto es que el *a quo* hubiera decidido mediante auto el 23 de mayo de 2014 dejar sin efectos todo lo actuado a partir del auto del 11 de febrero de 2014, por lo que al no poderse reconocer personería jurídica al apoderado de la ejecutada no se tuvo por contestada la demanda y por ende, no había lugar a correr traslado de ninguna excepción.

Retomando el tema en análisis, la Sala destaca que el artículo 164 CCA reproducido por el artículo 187 CPACA, así como el 306 CPC habilitaban al Tribunal Administrativo de Norte de Santander a declarar probada de oficio la excepción, que en este caso correspondió a la del pago total de la obligación a cargo de la Fiscalía General de la Nación, en virtud del contenido de la Resolución 000099 del 30 de abril de 2007.

Acerca de la potestad facultativa del juez en el proceso ejecutivo para declarar de oficio las excepciones de mérito, resulta más que pertinente transcribir el siguiente aporte jurisprudencial de la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, en el que consignaron las siguientes motivaciones:

“Como el centro de gravedad de este tipo de procesos radica en el título ejecutivo, en el transcurso del proceso puede surgir o evidenciarse algún hecho que afecte la ejecución y el juez está en la obligación de analizarlo y declararlo, en caso de que lo encuentre probado. Lo anterior, por cuanto el juez no se puede limitar a la ejecución propiamente dicha, pues, si se ataca el derecho ejecutado o se cuestiona la eficacia del título que sirve de base del recaudo, el proceso se convierte en uno de conocimiento, cuyo objeto, entonces, consistirá en analizar los argumentos orientados a desvirtuar el derecho del ejecutante o a verificar la eficacia del título mismo. (...) el juez de ejecución debe analizar, al momento de dictar sentencia, la existencia de dos tipos de derechos: i) en el evento de proposición de excepciones, el juez estudia la existencia y titularidad del derecho que se pretende ejecutar y ii) aún en la ausencia de un ataque directo al derecho que se pretende ejecutar, el juez de la ejecución debe tener certeza sobre los requisitos de existencia del título, de tal manera que no exista equívoco acerca de que se trate de una obligación clara, expresa y exigible, que permita el cumplimiento del derecho mediante la coacción del Estado”. (subrayas y negritas fuera de texto)

Acerca del cumplimiento de las exigencias que debe contener en este caso un fallo judicial para considerarse que presta mérito ejecutivo, relativas a que contenga una obligación clara, expresa y exigible será analizado a continuación.

### **2.3.5. De la excepción de pago total**

Dilucidada la facultad oficiosa del juez para decretar de manera oficiosa en el *sub judice* la excepción de pago total, la Sala observa que el enfoque dado por la primera instancia resultó acertado al señalar que, luego de tenerse la certeza de que se estaba ante una obligación clara y expresa consignada en la sentencia del 31 de marzo de 2005 proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar, lo que procedía era

analizar si dicha obligación también era exigible dado el pago reconocido al ejecutante por la Fiscalía General de la Nación.

En efecto el artículo 488 del CPC prescribía:

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

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

A juicio del *a quo* y ahora lo ratifica esta instancia judicial, la obligación a cargo de la entidad ejecutada en los términos en que fue ordenada por la sentencia base de ejecución del 31 de marzo de 2005, ya no era exigible en virtud de la expedición de la Resolución N°000099 del 30 de abril de 2007, mediante la cual dio cumplimiento al citado fallo judicial, asunto que ya fue analizado en el acápite 2.3.1. *ut supra*.

A más de lo anterior, debe tenerse de presente el artículo 509 del CPC que disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 509. EXCEPCIONES QUE PUEDEN PROPONERSE. En el proceso ejecutivo pueden proponerse las siguientes excepciones:

1. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, el demandado podrá proponer excepciones de mérito, expresando los hechos en que se funden. Al escrito deberá acompañarse los documentos relacionados con aquéllas y solicitarse las demás pruebas que se pretenda hacer valer.
2. Cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o un laudo de condena, o en otra providencia que conlleve ejecución, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos

posteriores a la respectiva providencia; la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7 y 9 del artículo 140, y de la pérdida de la cosa debida. En este evento no podrán proponerse excepciones previas ni aún por la vía de reposición.  
(...)” (subrayas nuestras)

Este inciso segundo fue reproducido en idénticos términos por el inciso segundo del artículo 442 del Código General del Proceso. Según se lee del inciso segundo transcrito, cuando el título ejecutivo consista en una sentencia o en otra providencia que conlleve ejecución como en el presente caso aconteció, sólo podrán alegarse las excepciones allí relacionadas siendo una de ellas la de pago, tal y como ocurrió en el caso en estudio, con el condicionamiento de que se base en hechos posteriores a la respectiva providencia.

Los anteriores supuestos se avienen al *sub judice*, como quiera que la sentencia que presta mérito ejecutivo data del 31 de marzo de 2005 proferida por la Sala de Descongestión para los Tribunales Administrativos de Santander, Norte de Santander y Cesar, mientras que los hechos posteriores a esta decisión se retrotraen a la expedición de la Resolución 0-1284 del 21 de abril de 2006 mediante la cual fue reintegrado el señor Parra Puccetti, al cargo de Director Seccional de Fiscalías de Cúcuta y, a la Resolución N°0000099 del 30 de abril de 2007 mediante la cual la entidad ejecutada dio cumplimiento al fallo judicial en lo que atañe el pago de las prestaciones salariales.

Al respecto resulta necesario tener presente que el pago, dependiendo del momento en que se materializa, adquiere efectos jurídicos distintos, bien como excepción de mérito o de fondo o como un modo de extinción de la obligación. En los términos del inciso 2° del artículo 509 CPC, adquiere le modalidad exceptiva cuando haya tenido lugar con posterioridad a la providencia base de ejecución (del 31 de marzo de 2005) y con antelación al mandamiento de pago (que data del 17 de octubre de 2013), mientras que puede mirarse como un modo de extinguir la

obligación en los términos del artículo 1625 del Código Civil y siguientes, por lo que resulta necesario determinar si el pago se produjo en cumplimiento del apremio judicial pues de ello dependerá que se trate o no de una excepción de mérito.

Por tanto, la Sala observa que la Fiscalía General de la Nación dio cumplimiento a la sentencia base de ejecución, distinto es que no hubiera sido en los términos en los que lo esperaba el ejecutante, quien ha pregonado que no era posible que la ejecutada no hubiera reconocido los salarios y demás emolumentos dejados de percibir por el actor, en el periodo comprendido entre el 1° de septiembre de 2000 y el 9 de mayo de 2006 (fecha en que se llevó a cabo el reintegro al cargo del que había sido desvinculado), asunto que ya se decantó en precedencia relativo a la prohibición de incurrir en doble remuneración con dineros del erario público.

Respecto de los restantes argumentos de inconformidad la Sala no los comparte, por cuanto el cuestionamiento según el cual, el fallador de primera instancia suplió la actividad procesal de la parte ejecutada, carece de soporte argumentativo y probatorio pues el impugnante no esgrimió las razones en que fundó tal discrepancia, como tampoco le asiste la razón al afirmar que el *a quo* incurrió en indebida apreciación del precedente jurisprudencial del 12 de agosto de 2004 citado en la providencia impugnada, por cuanto las consideraciones allí expuestas se avienen al caso en estudio sin que estén limitadas o circunscritas a la declaración oficiosa de la excepción denominada inexistencia del título ejecutivo, como lo interpretó sesgadamente el apelante.

Sin más disquisiciones y al no haber sido compartidos ninguno de los argumentos de la apelación, la providencia de primera instancia será confirmada tal y como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

**F A L L A:**

**Primero.** - Confirmar en su integridad la sentencia del 28 de noviembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, de acuerdo con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo-** Devolver el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Ausente con excusa  
**PERDOMO CUÉTER**

(Firmado electrónicamente)  
**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)**      **C A R M E L O**