



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

Consejero Ponente: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)

Expediente No.	25001-23-25-000-2011-01055-01
Referencia No.	1544-2012
Actora:	ESTHER FRANCISCA HERNÁNDEZ DE BELTRÁN
Demandado:	INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES I.S.S.

Auto interlocutorio- Apelación.

Resuelve el Despacho el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 29 de febrero de 2012, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la señora Esther Francisca Hernández Beltrán contra el Instituto de Seguros Sociales - ISS.



ANTECEDENTES

En escrito presentado ante el Juez que decidió el proceso ordinario y actuando a través de apoderado, la señora Esther Francisca Hernández Beltrán, solicitó librar mandamiento de pago en contra de la entidad demandada por el valor insoluto causado y no pagado entre los años 1998 a 2006 por concepto de la asignación básica, prima anual de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías debidamente indexados.

Lo anterior con base en la sentencia del el 12 de febrero de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que constituye título ejecutivo, confirmada en su integridad por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B en sentencia del 29 de junio de 2006.

Para dar cumplimiento a la anterior sentencia, el Instituto de Seguro Social liquidó y ordenó el pago de las sumas adeudadas por concepto de asignación básica, prima anual de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, bonificación por servicios prestados, vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías debidamente indexados a la fecha de la ejecutoria de la sentencia los cuales fueron cancelados a la demandante.

Por encontrarse en desacuerdo con las liquidaciones efectuadas por la entidad mediante los oficios N° 821-11298 y DJN UP 012041 del 2008, la señora Esther Francisca Hernández acude el 6 de julio de 2011 (fls. 1-10)



ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil, para que se libre mandamiento de pago contra el Instituto de Seguros Sociales.

LA PROVIDENCIA RECURRIDA

Mediante providencia de 29 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por Esther Francisca Hernández Beltrán contra el Instituto de Seguros Sociales, por las razones que se resumen a continuación (fl. 51-55):

Informa que la oficial mayor con funciones de Secretaria de la Subsección “C” desglosó la petición de cumplimiento de la sentencia conformando así un nuevo expediente, que fue enviado a la presidencia de la Sección Segunda del Tribunal para reparto, correspondiéndole su conocimiento.

Destaca en primer lugar que en los procesos ejecutivos, es necesario verificar la existencia de una obligación ejecutable, en los términos del artículo 488 del C.P.C., y en segundo lugar que es necesario cumplir con unas condiciones formales, las cuales hacen referencia a la existencia de un documento emanado del deudor, o una sentencia judicial condenatoria proferida por un juez, esto, con el fin de establecer que existe una obligación clara, expresa y exigible.



Expresa que para entrar a considerar sobre el mandamiento de pago previsto en el artículo 497 del C.P.C., se hace necesario presentar la primera copia auténtica que presta mérito ejecutivo, con el fin de determinar la exigibilidad de la obligación.

Aduce que la actora “entendió que resultaba aplicable el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil” (fl. 53) el cual no es procedente para el caso, ya que para el Tribunal desde el momento en que se profirió la sentencia de segunda instancia hasta cuando la actora presentó la solicitud de ejecución de la sentencia han transcurrido 5 años; y en el proceso ya se expidió la primera copia de la sentencia, adicionalmente la entidad demandada ya emitió orden de pago, por lo cual se trata del pago de unas diferencias, no del pago total.

Afirma que en esta Jurisdicción hay norma especial, los artículos 132 numeral 2 y 134B numeral 7 del CCA, de modo que la acción ejecutiva derivada de una condena judicial debe presentarse como una demanda autónoma, no siendo procedente que la actora pretendiera la remisión al artículo 335 del C.P.C.

Concluye el Tribunal que a pesar de que el escrito de solicitud, cumple con los requisitos de una demanda ejecutiva, no adjuntó al escrito la sentencia que presta mérito ejecutivo, razón por la cual en los términos del “artículo 115 del C.P.C.”, niega el mandamiento de pago.

EL RECURSO



Mediante escrito de 13 de marzo de 2012, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la providencia de 29 de febrero del mismo año, a partir de las razones que a continuación se exponen (fls. 56-60):

Aduce que el Tribunal interpreta de manera errada la competencia frente a las ejecuciones conexas dentro del mismo expediente al expresar que la jurisdicción contenciosa administrativa sólo se puede demandar ejecutivamente en procesos independientes aportando primera copia auténtica del fallo.

Para sustentar su argumento cita jurisprudencia del Consejo de Estado¹, en la que hace referencia al juez competente para conocer de los trámites ejecutivos para el cumplimiento de sentencias judiciales. Insistiendo en que, le corresponde al Tribunal el trámite de dicha solicitud, toda vez que en primera instancia conoció de la acción y que es competente por la cuantía según el numeral 7 del artículo 132 del C.C.A.

Manifiesta que no era necesario presentar la primera copia que presta mérito ejecutivo, porque “el expediente no va a remitirse a distinta autoridad judicial para que la haga cumplir, y además, el Tribunal tiene en su poder la sentencia que el mismo decidió” (sic) (fl. 60).

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Bogotá agosto 27 de 2009, número interno 2202-2004, Actora: Elsa Avella de Solano.



CONSIDERACIONES

Problema Jurídico.

Procede el Despacho a establecer si es competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez de conocimiento del proceso ordinario, tramitar la acción ejecutiva que instaura la accionante para lograr el pago total de la condena impuesta en las sentencias de 12 de febrero de 2001 y 29 de junio de 2006 al Instituto de Seguros Sociales y si este trámite ejecutivo debe seguirse en los términos del artículo 335 del C.P.C.

Del caso concreto².

Por medio de auto de 29 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, negó el mandamiento de pago solicitado por el apoderado de la parte actora argumentando que:

(...) Es decir, razonó la accionante que luego de cinco años de proferida la sentencia judicial que pretende hacer cumplir podía presentar ante ésta Corporación escrito solicitando la ejecución de la sentencia en los términos de la norma transcrita aún ya cuando dentro del proceso originario se tramitó y expidió la primera copia

² Al presente proceso se le aplican normas del CPC, toda vez que el recurso de apelación se presentó antes de la entrada en vigencia del Código General del Proceso.



de la sentencia, la entidad emitió actos administrativos tales como la Resolución 1052 del 17 de abril de 2008 (...)

(...) Así las cosas, y teniendo en cuenta que el escrito de solicitud de cumplimiento de la sentencia podría asimilarse y cumple con los requisitos de una demanda ejecutiva, pero no se acompañó a la misma copia de la sentencia con constancia de ser primera copia y presta mérito ejecutivo en los términos del artículo 115 del C.P.C., habrá de negarse el mandamiento ejecutivo. (...)

Observa el Despacho que en el recurso de apelación contra el auto proferido por el Tribunal, la actora manifiesta que el juez competente para conocer del trámite de ejecución de la sentencia es el Tribunal al haber fallado en primera instancia el proceso ordinario y quien además es competente en razón a la cuantía, pues a su juicio el numeral 7 del artículo 132 del C.C.A. lo permite; tampoco considera necesaria la presentación de la primera copia que presta mérito ejecutivo, toda vez que siendo el Tribunal el juez de conocimiento, en su poder reposa dicho documento.

En este orden de ideas, al entrar a resolver el problema jurídico planteado anteriormente, se pretende determinar si es competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez de conocimiento del proceso ordinario, tramitar la acción ejecutiva que instaura la accionante.



Al respecto tal y como lo ha expresado de manera reiterada la jurisprudencia de esta Corporación³ según lo dispuesto en los artículos 40 y 42 de la Ley 446 de 1998, los cuales modificaron los artículos 132 y 134B del C.C.A., cuando la condena es impuesta por una sentencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, esta es la competente para conocer del proceso ejecutivo iniciado para solicitar su cumplimiento.

En este orden de ideas el artículo 335⁴ del C.P.C. que consagra la posibilidad de presentar la solicitud de mandamiento de pago ante el juez que profirió la

³ *Consejo De Estado*, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Bogotá, D.C., mayo Veintisiete (27) de dos mil diez (2010), Ref: Exp. 250002325000200700435 01, No. Interno: 2596-2007, Actor: Herminia Isabel Bitar de Montes.

⁴ ARTÍCULO 335. EJECUCION. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los términos del numeral 6) del artículo 627><Artículo modificado por el artículo 35 de la Ley 794 de 2003. Cuando la sentencia haya condenado 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 deberá solicitar la ejecución, con base en dicha sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. **No se requiere formular demanda, basta la petición para que se profiera el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de aquella 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. (resaltado por el Despacho)**

El mandamiento se notificará por estado, si la solicitud para que se libere el mismo se formula dentro de los sesenta 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. De lo contrario se notificará en la forma prevista en los artículos 315 a 320 y 330.

De igual forma se procederá para solicitar la ejecución por las sumas que hayan sido liquidadas y aprobadas en el proceso, a favor de la misma parte por condenas en firme anteriores a la sentencia.

Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez concretada ésta, podrá promoverse su ejecución en la forma aquí prevista.

La ejecución por condenas impuestas en sentencias de Tribunales Superiores en única o primera instancia o de la Corte Suprema en única instancia, se adelantará conforme a las reglas generales sobre competencia.

sentencia, sin necesidad de formular demanda aparte, no resulta aplicable para este caso, toda vez que de conformidad con los artículos 87, 132, 134B y 136 del C.C.A., existe una norma expresa que establece que la ejecución de las condenas impuestas por la jurisdicción Contenciosa Administrativa debe solicitarse mediante el ejercicio de la acción ejecutiva presentando la demanda con sus anexos, en especial la sentencia que presta merito ejecutivo y con el lleno de la totalidad de los requisitos judiciales, debiendo someterse a reparto.

En este sentido la Subsección B⁵ de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha dicho que:

(...)

Los incisos 1° y 2° del artículo 335 del Código de Procedimiento Civil, consagran la posibilidad de cobrar ejecutivamente una sentencia de condena ante el mismo juez que la profirió y sin necesidad iniciar un proceso ejecutivo

(...)

Para la Sala la mencionada norma no es aplicable al caso de la demandante porque de conformidad con los artículos 87, 132, 134B y 136 del Decreto 01 de 1984 - Código Contencioso Administrativo, antes analizados, para la

En las ejecuciones de que trata el presente Artículo, 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 y la de pérdida de la cosa debida.

Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en procesos declarativos finalizados por alguna de las dos circunstancias anteriores.

⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección B Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez Bogotá D. C., Veintinueve (29) de enero de dos mil quince (2015) Radicación N°: 050012331000200101115-02 (2231–2014) Demandante: Gloria Eugenia Valencia Correa Demandado: Municipio De Urrao – Antioquia Acción: Solicitud De Ejecución – Decreto 01 De 1984

*ejecución de providencias de condena contra entidades públicas proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, existen reglas claras y expresas según las cuales el conocimiento del proceso ejecutivo corresponde a esta misma jurisdicción previo ejercicio de la acción ejecutiva contenciosa administrativa, lo cual implica la presentación de una demanda que debe ser sometida a reparto y evaluada conforme a los requisitos procesales de la acción
(...)*

Concluye el Despacho que la ejecutante debió presentar la solicitud de mandamiento de pago como una nueva demanda ante el juez competente, que para este caso en razón a la cuantía⁶ es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 132 numeral 7⁷ del CCA, norma vigente para el 6 de septiembre de 2011.

Finalmente el Despacho considera importante precisar que la primera copia de la sentencia es la que presta mérito ejecutivo, esto según lo ordenado por

⁶ La suma que afirma la accionante corresponde a \$ 809`665.312 (fl.5) que para el 2011 año de presentación de la solicitud, correspondería 1.511 salarios mínimos legales mensuales vigentes, teniendo en cuenta que el salario para ese año era de \$ 535.600.

⁷ **ARTÍCULO 132.** Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

7. De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales. (Resaltado por el Despacho)

el inciso segundo⁸ del numeral 2 del artículo 115 del CPC, concordante con el artículo 488⁹ ibídem.

Frente a la presentación de la primera copia auténtica, es de resaltar que tal y como argumenta la Corte Constitucional¹⁰ la ausencia de la primera copia obstaculiza la vía procesal, pues es ésta la que contiene la obligación clara, expresa y exigible:

(...)

Así, “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” constituyen título ejecutivo, con arreglo al numeral 1° del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Idéntica consideración hace el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, para el cual “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

⁸ **ARTÍCULO 115.**

Copias de actuaciones judiciales. De todo expediente podrán las partes o terceros solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. Si la providencia contiene condenas a favor de diversas personas, a cada una de ellas se le entregará su respectiva copia. (Resaltado por el Despacho)

⁹ **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. (subrayado por el Despacho)

¹⁰ Sentencia T-665/12, Acción de tutela instaurada por Jorge Juan Clavijo Bendeck contra la Contraloría General de la República. Magistrada Ponente (E): Adriana María Guillén Arango



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 Corte expuso en la sentencia T-799 de 2011 que *“la sentencia de condena es el título ejecutivo por excelencia, toda vez que constituye la voluntad de la autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales que, después de un proceso declarativo en el que se debate una obligación incierta e insatisfecha, precisa la existencia de una obligación cierta, clara y por ende, exigible”.* Más adelante en la misma sentencia, la Corte adujo que, *“en caso de incumplir con la obligación contenida en la providencia, con la presentación de la primera copia [...], se puede exigir el pago por vía judicial mediante un proceso ejecutivo. Por consiguiente, la falta de la presentación física de la primera copia de la providencia, obstaculiza esta vía procesal, pues el legislador ha establecido que únicamente la primera copia reúne los requisitos de un título ejecutivo: obligación clara, expresa y exigible”.*
(...)

Como viene de explicarse, la actora debió presentar tal y como lo precisó la primera instancia, la primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo con la que pretendía el cumplimiento de la obligación pendiente por parte del Instituto de Seguros Sociales y como ello no ocurrió el mandamiento de pago debe negarse.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho confirmará el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En mérito de lo expuesto, este Despacho del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”:



RESUELVE

CONFÍRMASE el auto de 29 de febrero de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado por Esther Francisca Hernández Beltrán, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al tribunal de origen.

GERARDO ARENAS MONSALVE