



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

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., 7 de noviembre de 2019.

Radicado No. 44001-23-33-000-2013-00167-01
No. Interno: 4793-2019
Demandante: Miguel Ramón Ariza Mejía
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Asunto: Apelación de la sentencia que declaró probada la excepción de pago.
Decisión: Confirma la decisión.

I. ASUNTO

La Sala decide¹ el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra la sentencia de 9 de noviembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira, por medio de la cual declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso.

II. ANTECEDENTES

1. De conformidad con la situación fáctica descrita por el demandante y lo que esta Sala observa del expediente, los antecedentes de la situación sometida a consideración, se exponen de la siguiente manera:

2. El señor Miguel Ramón Ariza Mejía, a través de apoderado, presentó demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento para obtener la nulidad parcial de las Resoluciones 34767 del 31 de diciembre de 2002, 08758 del 27 de febrero de 2006, 026124 del 7 de junio de 2013 y 034179 del 26 de julio de 2013, por medio de las cuales se reconoció y

¹ El expediente ingresó al Despacho el 11 de septiembre de 2019, según informe de folio 386.

reliquidó su pensión de vejez, sin incluir todo lo devengado en el último año de servicios.

3. Mediante sentencia de 10 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira, se condenó a la entidad demandada a reliquidar, reconocer y pagar al demandante su pensión de vejez con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, a partir del día 17 de septiembre de 2009². La providencia quedó ejecutoriada el 21 de mayo de 2015³.

4. El 20 de agosto de 2015, el demandante presentó petición de cumplimiento de la sentencia aludida⁴, solicitud que fue resuelta mediante Resolución RDP 046229 del 9 de noviembre de 2015, que reliquidó su pensión, incluyendo la asignación básica, bonificación por servicios, el auxilio de transporte, horas extras, primas de antigüedad, de navidad, de vacaciones y de servicios, fijando la cuantía en \$809,697, a partir del 1° de febrero de 2003, con efectos fiscales desde el 17 de septiembre de 2009, por prescripción trienal.⁵

5. Según cupón de pago 129139⁶ el ejecutante recibió en el mes de febrero de 2016, los siguientes conceptos:

	INGRESOS	EGRESOS
JUBILACION NACIONAL	1.430.693.66	
SUST PENSIÓN GRACIA	689.455.00	
RELIQUIDACION PAGO UNICO AL 12%	29.846.511.05	
RELIQ PAGO UNICO MSDA ADIC 0%	5.053.797.26	
NUEVA EPS		3.837.304.00
FINCOMERCIO		17.000.00
FINCOMERCIO (58 de 72)		229.996.00
CSC S A (36 de 72)		336.204.00
REINTEGROS NACIÓN DESCUENTOS POR APORTES		1.430.342.00
	37.020.456.97	5.850.846.00
	NETO A PAGAR	31.169.610.97

6. Inconforme con lo anterior, mediante petición de 18 de marzo de 2016, el demandante presentó solicitud de cumplimiento integral de la sentencia, la cual fue resuelta por medio de la Resolución 019642 del 20 de mayo de 2016, de manera negativa para sus intereses⁷.

7. Por medio de escrito de 3 de octubre de 2016, el accionante le solicitó a la entidad el pago de los intereses moratorios e indexación ordenados en la referida

² Folios 178 a 188 vuelto

³ Folio 375 del cuaderno 1

⁴ Folio 226

⁵ Folios 226 a 231

⁶ Folio 322.

⁷ Folios 232 a 233 vuelto

sentencia del Tribunal Administrativo de la Guajira⁸, petición que fue resuelta mediante el Oficio 201616302960851 de 4 de octubre de 2016, donde se le informó que los intereses y las costas se habían pagado según orden 260315716 del 21 de septiembre de 2016, abonados a su cuenta bancaria⁹. Al oficio se allegó copia del mencionado documento por valor de \$1.398.250¹⁰.

8. El 21 de octubre de 2016¹¹, el accionante presentó demanda ejecutiva con el propósito que se libre mandamiento de pago en contra de la UGPP, por la reliquidación pensional y la actualización o ajuste al valor de las condenas económicas impuestas en la sentencia, por los siguientes valores:

a. Reliquidación pensional al 30-06-2016.....	\$10.481.291,23
b. Indexación reliquidación al 30-06-2016.....	\$ 1.743.442,94
Total liquidación.....	\$13.968.177,11

9. Mediante auto de 22 de junio de 2017, con fundamento en las liquidaciones efectuadas por los contadores adscritos a esa corporación, el *a quo* libró mandamiento de pago a favor del ejecutante por \$28.393.393,27 (veintiocho millones trescientos noventa y tres mil trescientos noventa y tres con veintisiete centavos), correspondiente a las diferencias pensionales actualizadas y costas¹².

III. LA SENTENCIA DE EXCEPCIONES APELADA¹³

10. Después de surtidas las correspondientes etapas procesales, mediante sentencia proferida en la audiencia inicial de que trata el artículo 372 del Código General del Proceso, celebrada el 9 de noviembre de 2018, el Tribunal Administrativo de la Guajira resolvió declarar probada la excepción de pago total de la obligación, ordenó la terminación del proceso y condenó en costas al ejecutante.

11. Para sustentar la anterior decisión¹⁴, el *a quo* adujo que la entidad expidió la Resolución 046229 del 9 de noviembre de 2015, por la cual reliquidó las mesadas pensionales con todos los factores salariales devengados en el último año, cuyo

⁸ Folios 235 a 240

⁹ Folios 241 y 241 vuelto

¹⁰ Folios 242

¹¹ Folios 212 a 215

¹² Folios 253 a 258

¹³ Folios 370 a 373

¹⁴ Minutos 40'51 a 1'01de la audiencia contenida en el C.d de folio 374

cálculo final arrojó la suma de \$31.318.735.89, según se observa en los documentos de folios 317 a 319.

12. Dice que al expediente se allegó cupón de pago de la sentencia de febrero de 2016 por \$31.169.610.97 y Oficio del 4 de octubre de 2016 donde la entidad informa que se liquidaron los intereses moratorios por \$999.548.04¹⁵, mismos que se pagaron junto con las costas según comprobante visible en el folio 242, por \$1.398.250.

13. En cuanto a la reliquidación pensional e indexación observó que en la Resolución 046229, la entidad incluyó todos los factores salariales devengados en el último año en la ESE Hospital de Maicao, fijando la cuantía pensional en \$809.967

14. Destaca que se libró mandamiento ejecutivo, de acuerdo a la liquidación efectuada por esa corporación a folios 253 a 255 por concepto de reajuste, indexación y costas procesales por \$28.393.393.27 y que la entidad realizó el pago por \$31.393.393.00

15. Concluye que las pruebas aportadas dan cuenta que la entidad pagó el reajuste pensional y la indexación, de manera que la obligación fue satisfecha. Respecto a los intereses observa que de acuerdo con la liquidación efectuada por esa corporación, corresponde a \$1.045.752,34, teniendo en cuenta que la sentencia quedó ejecutoriada el 20 de mayo de 2015 de manera que los intereses se causaron desde el 21 de mayo de 2015 al 16 de febrero de 2016 y por ese concepto la entidad pagó \$1.398.250.

16. Destacó que lo adeudado por la entidad a 16 de febrero de 2016 era de \$29.439.145,61 y que la entidad pagó \$31.169.610,97, de manera que pagó en exceso las diferencias pensionales, la indexación y los intereses, de manera que la obligación se encuentra satisfecha.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN¹⁶

17. El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso contra la sentencia de 9 de noviembre de 2018 que declaró probada la excepción de pago y dio por

¹⁵ Folio 320

¹⁶ Minutos 1'04.20 a 1'06.07 de la audiencia.

terminado el proceso para que se revocara y en su lugar, solicitó que se continuara con el proceso.

18. Alega que la entidad efectuó la reliquidación pensional pero no pagó todos los factores salariales devengados y prescribió las mesadas correspondientes a 6 años, 7 meses y 16 días, desconociendo que en la sentencia que se aporta con título ejecutivo se ordenó la prescripción trienal.

19. Solicita que se continúe con la ejecución para que se determine si hubo pago total de la obligación.

20. Efectuado el correspondiente traslado del recurso, la **parte ejecutada** solicitó que se confirme la decisión apelada, pues hubo cancelación y pago total del fallo que se presenta como base de ejecución¹⁷.

21. Agotada como se encuentra la instancia, sin observar causales de nulidad que invaliden lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto, para lo cual tiene en cuenta las siguientes,

V. CONSIDERACIONES

Competencia.

22. El artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, en cuanto a la competencia del Consejo de Estado, dispone:

« ARTÍCULO 615. Modifíquese el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

« Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia (...)»

(Se destaca).

¹⁷ Minuto 1.06.10

23. De acuerdo con la norma transcrita, el Consejo de Estado tiene competencia para resolver el recurso de apelación que presentó la parte ejecutante contra la sentencia que resolvió las excepciones formuladas, toda vez que en segunda instancia conoce de las apelaciones contra las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos.

Procedencia

24. En relación con la procedencia del recurso de apelación para el caso de la referencia, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, dispone lo siguiente:

«Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos (...).»

25. Se trata en este caso del recurso de apelación que la parte demandante presentó contra la sentencia del Tribunal administrativo de la Guajira, por medio de la cual declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso. En consecuencia, al estar comprendida dentro del inciso 1º del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, procede el recurso impetrado.

El problema jurídico.

26. De acuerdo a lo señalado en la providencia de primera instancia y atendiendo el motivo de oposición aducido por la parte ejecutante, el problema jurídico a resolver por la Sala se circunscribe a determinar si procede seguir adelante con la ejecución por los valores reclamados, pues se aduce que la entidad no pagó el total de la obligación contenida en la sentencia base de recaudo.

27. Por la importancia del tema y para resolver el caso concreto, la Sala se ocupará de desarrollar algunos aspectos sustanciales, a manera de pedagogía, mostrando elementos relacionados con la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en los procesos ejecutivos.

Antecedentes sobre la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de los procesos ejecutivos.

28. La Sala hará referencia al nacimiento de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de procesos ejecutivos. Para ello,

revisará la fuente normativa y la interpretación jurisprudencial, de la siguiente manera:

Ley 80 de 1993.

29. En un primer momento, el conocimiento de los procesos ejecutivos iniciados como consecuencia de una condena contencioso administrativa era de competencia de la jurisdicción ordinaria, tal y como se precisó en repetidas ocasiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria, al desatar conflictos de competencia entre jurisdicciones¹⁸.

30. La Ley 80 de 1993¹⁹ que se expidió con el propósito de regular una materia específica, la contratación del estado, determinó la competencia del juez administrativo para conocer de los procesos de ejecución derivados de contratos estatales, al establecer en su artículo 75, lo siguiente:

«Art. 75. Del Juez Competente. - Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución²⁰ o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.

[...]

31. Del contenido de la norma, se infiere que el legislador confirma y asigna la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los procesos ejecutivos derivados de la actividad contractual, refiriéndose de manera general a los contratos estatales.

32. La lectura integral del texto de la Exposición de Motivos de la norma, muestra que fue propuesta con el propósito de zanjar la discusión de la jurisprudencia y la doctrina, en torno a la existencia de dos categorías contractuales, privada y pública, para defender una doble jurisdicción.²¹ Del referido documento, también es posible deducir que la intención del proyecto fue la de establecer un juez único, el contencioso administrativo, para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales, incluidos los procesos de ejecución o cumplimiento, en

¹⁸ Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria sentencias de 11 de mayo de 2005 expediente 200500011 01; 21 de septiembre de 2001, expediente 20001698 A 86 y, 13 de diciembre de 2004, expediente 200402644 00/195.IV.04.

¹⁹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

²⁰ Expresión declarada exequible, mediante sentencia C-388 de 1996.

²¹ Gaceta del Congreso número 75 del 23 de septiembre de 1992. Exposición de motivos presentado por el ejecutivo al Senado.

consonancia con la consagración de la única categoría contractual: la de los contratos estatales.

33. La Sala Plena del Consejo de Estado²², se ocupó de estudiar esta nueva atribución para la jurisdicción, y observó que con ella se introdujo una variación sustancial e importante al esquema clásico del derecho procesal administrativo colombiano, marcado históricamente por el conocimiento de las acciones contenciosas propias en el marco de pretensiones declarativas y no de aquellas de origen ejecutivo, siendo éstas últimas del conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

34. El criterio expuesto fue reiterado por la Sección Tercera de esta corporación en sentencia de 17 de febrero de 2000²³, radicado interno 17238, de la siguiente forma:

«[...]

« La Sala Plena de la Corporación, mediante sentencia proferida el día 29 de noviembre de 1994, dentro del expediente S-414 manifestó que, conforme lo dispone la ley (art. 75 ley 80 de 1993), la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer de las demandas ejecutivas que se presenten con el objeto de hacer efectivas obligaciones derivadas de los contratos estatales. Si bien es cierto que mediante norma posterior y reglamentaria (art. 19 decreto reglamentario 679 1994), se dispuso que las garantías únicas no pagadas voluntariamente podrían hacerse efectivas a través de la jurisdicción coactiva/ también lo es que los efectos de esta norma fueron suspendidos por auto proferido por esta Sala el día 27 de febrero de 1997, porque se consideró que aquella estaba en abierta contradicción con norma superior (art 75 ley 80 1993). Resulta de lo anterior - como lo sostuvieron el magistrado que salvó el voto y el recurrente - que las demandas ejecutivas para el cobro de obligaciones derivadas de contratos estatales son de competencia de esta jurisdicción así se trate del cobro ejecutivo de las garantías únicas que se constituyen para avalar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tales contratos, que no se pagaron voluntariamente. Recuérdese que los efectos del artículo 19 del decreto reglamentario 679 del 1994, fueron suspendidos el día 27 de febrero de 1997, Por lo tanto la providencia impugnada, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba el día 14 de julio de 1999, no podía motivarse jurídicamente en norma que no produce efectos por la pérdida de fuerza ejecutoria provisional.

[...]»

²² Auto de 29 de noviembre de 1994, Expediente S-414, C.P. Guillermo Chahín Lizcano.

²³ C.P Doctora María Elena Giraldo Gómez, Actor: Asociación Obligatoria de Municipios del Caribe, Demandado: Aseguradora Solidaria de Colombia Ltda.

35. De lo expuesto, la Sala establece que los procesos ejecutivos que se derivaran directamente del contrato estatal, fueron atribuidos al conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Además, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993²⁴ también modificó parcialmente el artículo 177 del C.C.A., en su inciso 4, vigente para ese momento, en cuanto establecía genéricamente que las condenas en contra de la Nación, una entidad territorial o descentralizada serían ejecutables ante la justicia ordinaria, que continuó con la competencia respecto de la ejecución de los demás títulos, incluidas las sentencias proferidas por esta jurisdicción.

36. En conclusión, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, las sentencias que contuvieran condena a cargo de algunas de las entidades referidas, eran ejecutables ante la justicia ordinaria siempre y cuando el título no hubiera tenido origen en un contrato estatal, caso en el cual el asunto le correspondería a la jurisdicción contencioso administrativa.

Ley 446 de 1998²⁵.

37. Los antecedentes de la Ley 446 de 1998²⁶, muestran que se expidió con el propósito de lograr un mayor acceso a la justicia, para lo cual desarrolló algunos preceptos en materia de lo contencioso administrativo, orientados a proveer instrumentos para optimizar el desarrollo de sus funciones. Para ello atribuyó asuntos a los jueces administrativos, redefinió las competencias en todos los niveles de la jurisdicción e introdujo modificaciones al objeto y cambios en algunos aspectos procesales.

38. La referida ley, modificó entre otras disposiciones, el artículo 132 del CCA, asignando de forma expresa la competencia para conocer de la ejecución de las condenas contenciosas administrativas contra las entidades públicas a la jurisdicción contenciosa administrativa, radicándola en su numeral 7° en los tribunales administrativos, atendiendo el factor cuantía, así:

²⁴ Precepto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 388 de 1996.

²⁵ Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, publicada en el Diario oficial 43335 de 1998.

²⁶ Gaceta del Congreso 621 de 24 de diciembre de 1996, página 26.

TEXTO ORIGINAL DECRETO 01 DE 1984	MODIFICACIÓN DE LA LEY 446 DE 1998
<p><u>Artículo 132. En primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos:</u></p> <p>1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios y organismos administrativos del orden departamental, intendencial, comisarial o distrital;</p> <p>2. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios y organismos administrativos del orden municipal, cuando no sean de única instancia;</p> <p>3. De los de restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controvertan actos administrativos del orden departamental, intendencial, comisarial y distrital, o municipal, cuando en este último caso no sean de única instancia;</p> <p>[...]</p> <p>5. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones, nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, municipales o distritales, cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.00).</p> <p>[...]</p>	<p><u>ARTICULO 132. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:</u></p> <p>1. De los de nulidad de los Actos Administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden Departamental, Distrital y Municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes.</p> <p>2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o Distritales, cuando la cuantía sea superior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p><u>7. De los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.</u></p> <p>[...]</p>

39. La norma adicionó el artículo 134B al Decreto 01 de 1984, de la siguiente manera:

«Artículo 134-B. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998.» Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

[...]

7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.

[...]».

40. Debe tenerse en cuenta que en lo que tiene que ver con la vigencia en materia contencioso administrativa, esta ley dispuso, en el artículo 164, que las competencias allí previstas sólo entrarían a regir cuando empezaran a funcionar los juzgados administrativos²⁷.

41. De lo anterior, se deduce que la Ley 446 de 1998 asignó competencia a los tribunales y jueces administrativos de manera expresa para conocer de procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción, poniendo a tono la legislación con la evolución normativa presentada en la materia, es decir, lo establecido en la Constitución Política, Ley Estatutaria de Administración de Justicia y Ley 80 de 1993²⁸, propósito que se mantuvo de manera uniforme en las discusiones que se surtieron en ambas cámaras²⁹.

42. Sobre el tema, la Sección Tercera de esta Corporación, en providencia de 3 de agosto de 2000³⁰, radicación 14368, estableció lo siguiente:

«[...]

« Jurisdicción competente

[...]

« 6° El artículo 75 de la ley 80 de 1993 dispone que la competencia para conocer de los procesos de ejecución originados en controversias contractuales, es del juez contencioso administrativo.

Así que, dado que las normas procesales se aplican desde su vigencia a los nuevos procesos o etapas procesales, después del 28 de octubre de 1993 es la ley 80 de ese año la que regula la competencia para conocer de las controversias contractuales y de las ejecuciones derivadas de las mismas, sin más restricciones que las contenidas en la propia ley, y en el ordenamiento vigente.

Por ello, en el momento de la presentación de la demanda ejecutiva era la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la competente para conocer de tal acción, pues así lo dispone la ley 80 de 1993.

Si bien, como se dijo, la reforma que la ley 446 introdujo en esta materia, no puede tenerse en cuenta para este caso por razón de que su entrada en vigencia fue posterior a la ocurrencia de los hechos de este caso, es oportuno anotar que hoy día, tal como está dispuesto en el ordenamiento vigente y teniendo en cuenta las

²⁷ Decía el párrafo del art. 164 que "Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley."

²⁸ Informe de ponencia en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 234 de 1996, página 3.

²⁹ Gaceta del Congreso 421 de 8 de octubre 1997, página 5 y Gaceta del Congreso 73 de 19 de mayo de 1998, página 13.

³⁰ C.P Doctor Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Actor: José de Jesús Cañón, demandado: Ministerio de Transporte.

decisiones del Consejo superior de la Judicatura, la competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa para conocer de procesos ejecutivos se reduce a los siguientes casos:

1. Cuando el título ejecutivo tenga como base el recaudo de una sentencia condenatoria proferida por la jurisdicción contencioso administrativa..
2. Cuando el proceso ejecutivo se derive directamente del contrato estatal, de aquellos cuyo conocimiento está asignado a la jurisdicción contencioso administrativa.
3. Cuando el título ejecutivo sea una factura de cobro de prestación de servicios públicos domiciliarios, expedida por la empresa prestadora de servicios públicos, siempre que el contrato de servicios públicos sea de aquellos que conoce esta jurisdicción.

[...]»

43. Profundizando más sobre la competencia de la jurisdicción, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejera Ponente Doctora Ligia López Díaz, en providencia de 25 de julio de 2007, expediente: 11001-03-15-000-2007-00437-00, indicó lo siguiente:

«[...]

«La competencia asignada por ley a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para adelantar los procesos ejecutivos, se encuentra consagrada en: 1) el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 según el cual: "...el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución³¹ o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa" y 2) en los artículos 132-7 y 134B-7 del C.C.A. que asignan la competencia para conocer en primera instancia de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa a los tribunales y juzgados administrativos respectivamente. De la regla contenida en los artículos 132-7 y 134B-7 del Código Contencioso Administrativo, por expresa disposición legal se exceptúa la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad, ejecución que le compete a la jurisdicción laboral ordinaria, conforme al numeral 5º del artículo 2 de la Ley 712 de 2001³², por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

[...]

³¹ Acorde con lo expuesto, mediante sentencia C-388 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequible la expresión "ejecución" contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, precisando que analizadas las competencias que específicamente la Constitución Política radica en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no se encuentra la que se refiere al conocimiento de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales, por consiguiente, bien podía el legislador sin contrariar la Constitución asignarla a dicha jurisdicción, agregando que es más congruente con el sistema judicial la denominada continuidad del juez, esto es, que el mismo juez que conoce las controversias contractuales en las que sea parte una entidad estatal, sea aquel que tramite los procesos ejecutivos derivados de dichos actos, por tratarse de asuntos afines.

³² Artículo 2o. Competencia General. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: "...5 La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad".

Concretamente, respecto a los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, la importancia de que el juez de conocimiento sea el de ejecución radica en que los procesos de ejecución buscan la efectividad de las decisiones de la justicia contenciosa y comparten los principios de afinidad y especialidad características de esta jurisdicción, razón por la cual corresponden al juez contencioso, atendiendo a los principios de eficiencia, celeridad y economía procesal que deben imperar en la administración de justicia. Así el ciudadano goza de certidumbre sobre la autoridad judicial y las competencias que le son atribuidas a la misma, con el objeto de que se pronuncie sobre su causa.

[...]

44. De esta parte, se concluye que la evolución legislativa le atribuyó nuevas competencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre las cuales, el conocimiento de procesos ejecutivos, primero de títulos provenientes del contrato estatal (Ley 80 de 1993) y, también de las condenas impuestas por esta jurisdicción (Ley 446 de 1998).

45. En otro aspecto diferente al de la competencia, específicamente en lo que tiene que ver con el procedimiento ejecutivo, el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, subrogó el artículo 87 del CCA, de la siguiente forma:

«Artículo 87. De las controversias contractuales. Subrogado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

[...]

En los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa se aplicará la regulación del proceso ejecutivo singular de mayor cuantía contenida en el Código de Procedimiento Civil.».

46. Además, el artículo 44 de la referida Ley 446, a su vez modificó el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, y en el numeral 11 consagró la caducidad de la acción ejecutiva contenciosa administrativa derivada de las decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, en estos términos:

«Artículo 136. Caducidad de las acciones. Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:

[...]

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.

[...]»

47. La Ley 446 de 1998 consagró por primera vez³³ de manera expresa la acción ejecutiva en la jurisdicción contenciosa administrativa para el cobro de las decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción y estableció un término de caducidad de cinco (5) años desde la exigibilidad del título.

48. En resumen, la referida norma estableció reglas especiales para los procesos ejecutivos adelantados ante esta jurisdicción y en tal sentido, esclareció puntos relativos a: i) la competencia para ejecutar las sentencias judiciales proferidas por la jurisdicción administrativa; ii) la competencia en primera instancia, por razón de la cuantía, para el conocimiento de los procesos ejecutivos, tanto en los juzgados como en los tribunales administrativos; iii) la remisión a las reglas del proceso ejecutivo del Código de Procedimiento Civil; y, iv) el término de caducidad de la acción ejecutiva.

Del criterio expuesto en la Ley 1437 de 2011³⁴ para definir el objeto de la jurisdicción contenciosa y en consecuencia, la competencia para conocer del proceso ejecutivo.

49. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se expidió con el propósito de adecuar la legislación administrativa a las actuales condiciones jurídico-constitucionales, sociales, políticas y tecnológicas, introducir mayor orden, claridad y sistematicidad a determinados aspectos de la normatividad, superar algunos vacíos legales de la regulación anterior, y, en términos generales, articular una propuesta integral de reforma, dotada de una visión de conjunto, con miras a resolver los problemas de la administración y de lo contencioso administrativo, y contribuir a superar sus dificultades operativas.³⁵

50. Por medio del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, el legislador decidió redefinir el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al establecer lo siguiente:

³³ El texto original del artículo 136 del Decreto 01 de 1984 y las modificaciones de la Ley 14 de 1988 y el Decreto Extraordinario 2304 de 1989, no consagraban expresamente la existencia de la acción ejecutiva para el cobro de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa ni un término de caducidad para la misma.

³⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁵ Exposición de motivos del Proyecto de Ley 198 de 2009 del Senado.

«Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

[...]

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

[...]»

51. La Exposición de Motivos muestra algunos derroteros relacionados con la posibilidad de que la jurisdicción conociera de los procesos ejecutivos, tema que fue materia de análisis en diferentes momentos, tanto en la preparación como en la discusión del proyecto de ley. En efecto, se debatió si dado el carácter especializado de la jurisdicción contencioso administrativa, era conveniente que conociera de procesos ejecutivos. La tesis positiva se impuso, con el argumento según el cual en esta clase de procesos terminan por discutirse aspectos propios del derecho administrativo, razón por la cual es necesario que los mismos sean de conocimiento de la jurisdicción.

52. Esta interpretación encuentra sustento en las memorias elaboradas sobre las discusiones suscitadas frente al proyecto de nuevo código,³⁶ en las cuales al tratar el objeto de la jurisdicción desarrollado por el artículo 104 se determina que son parte de ella los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por la jurisdicción, además de los provenientes de los laudos en que haya sido parte una entidad pública y los provenientes de los contratos celebrados por esas entidades.

53. Analizados los antecedentes de la norma trascrita en consideraciones anteriores, es posible afirmar que el legislador empleó dos componentes básicos para establecer la competencia de esta jurisdicción³⁷, de la siguiente forma: i) el general, comprendido en el primer inciso de la norma, según el cual le corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el conocimiento de

³⁶<http://www.consejodeestado.gov.co/wpcontent/uploads/Libros/SeminarioIntPresentacionNuevoCodigoProcedimientoAdminContenciosoAdmin.pdf>

³⁷ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011, Volumen III, Parte A, Imprenta Nacional, Bogotá D.C. 2014, p. 377.

las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa y, ii) el de especialidad, en el que están comprendidos los asuntos enumerados del 1 al 7 en la disposición, incluidos, entre otros, los ejecutivos derivados de las condenas impuestas por esta jurisdicción. Además, para asignar la competencia de los asuntos, se atendió en algunas ocasiones el criterio material y en otras el orgánico.

54. Sobre este aspecto, vale la pena traer a colación las recomendaciones que surgieron de esta Corporación para la comisión redactora en virtud del seminario celebrado en la ciudad de Paipa los días 12, 13 y 14 de febrero de 2008³⁸, entre las cuales se consignaron las siguientes:

« [...] Dentro de una tendencia mayoritaria hacia la adopción del criterio material, la Comisión debe conciliar ese criterio con el orgánico en la determinación del objeto de la jurisdicción, procurando no plantear criterios absolutos [...]»

«Delimitar en forma precisa los asuntos que no son del objeto de la misma, de modo que las excepciones al control de la jurisdicción deben ser claras en aras de la tutela jurídica de los administrados, y la regla o criterio que se adopte debe ser en función de los derechos de estos (V. gr. La problemática en materia de seguridad social.»

55. De igual forma, en documento de 4 de junio de 2008³⁹, que sintetiza el informe de conclusiones presentado por los representantes de cada una de las Subcomisiones y en el que, el tema fue precisamente el objeto de la jurisdicción se indicó por parte de la Subcomisión Tercera y Cuarta lo siguiente:

« [...] Subcomisión Tercera.

El estudio concluyó con la importancia de reforzar la especialidad de la jurisdicción bajo un criterio material, sin excluir el criterio orgánico como excepción y proponiendo que se revise y discutan los siguientes temas:

Los asuntos de Estado en materia administrativa laboral, que se entregaron a la jurisdicción ordinaria.

Establecer si la jurisdicción debe ser solo de conocimiento o de ejecución, concluyendo que se debe entender en los dos sentidos, proponiendo diseñar, inclusive, un proceso para la jurisdicción, para que el juez que condene igualmente ejecute [...]»

« Subcomisión Cuarta.

La propuesta se dirige hacia la adopción de una norma general y clara donde se retome el criterio material que determine la función administrativa, sin excluir el

³⁸ <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/17.pdf>

³⁹ Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011, Volumen III, Parte A, Imprenta Nacional, Bogotá D.C. 2014.

criterio orgánico, el cual se adoptaría exclusivamente para los juicios específicos de responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.

Así mismo, se hicieron las siguientes propuestas:

No adoptar juicios de ejecución, toda vez que para ello existen jueces de ejecución [...]»

56. La aplicación de un criterio mixto - material y orgánico- quedó reflejado en la historia del proyecto de ley. Por lo que, en ponencia para primer debate en Senado⁴⁰ se expresó:

« Con el fin de afianzar el criterio de la especialidad, el proyecto en el artículo 100 considera que para la definición del objeto de la jurisdicción, es necesario acudir a un criterio material que hace que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conozca de actos, hechos, operaciones y omisiones relacionadas con el ejercicio de la función administrativa.

« Sin embargo, la dinámica de las actividades societarias hace que en ocasión se tenga que acudir al criterio orgánico para que el administrado tenga claridad frente a aquellos temas donde podría presentarse controversias sobre la jurisdicción competente, como sucede en el caso de responsabilidad contractual y extracontractual, cuyo conocimiento se asigna a la jurisdicción de lo contencioso administrativo siempre que una de las partes del litigio sea una entidad pública [...]»

57. En resumen, en la definición del objeto de la jurisdicción contenciosa no imperó un criterio en particular, sino que se emplearon dos criterios, a saber: i) el material y ii) el orgánico o subjetivo.

58. Atendiendo a los antecedentes citados, entre otros que reiteran la posición⁴¹, se concluye que esta jurisdicción conoce de los procesos cuando el título ejecutivo tenga como base el recaudo de: i) los contratos y sus garantías, junto con los actos expedidos en ejercicio de la actividad contractual, de los cuales emane una obligación clara, expresa y exigible a cargo de alguna de las partes, ii) los mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación, transacción, amigable composición, arbitramento y arreglo directo), iii) laudo arbitral y, iv) sentencia condenatoria en contra del Estado, proferida por esta jurisdicción y mediante la cual se condene a una entidad pública⁴².

59. Pero el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció una serie de excepciones al objeto de la

⁴⁰ Discusión Proyecto de Ley 198 de 2009 del Senado.

⁴¹ Sección Segunda, Subsección "B", Consejo de Estado, C.P Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 2 de junio de 2016, Radicación 68001-23-31-000-2000-01193-01(3939-15).

⁴² Sección Tercera, Subsección "A", Consejo de Estado, C. P Doctor. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Auto 2015-02234/57348 de 19 de julio 19 de 2017, Radicación 25000-23-36-000-2015-02234-01 (57.348).

jurisdicción, a tal efecto dispone que no le corresponde conocer, entre otros, los contratos celebrados por las entidades públicas financieras, incluidos los procesos ejecutivos derivados de ellos, de la siguiente manera:

«Artículo 105 La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, **incluyendo los procesos ejecutivos. [...]**»

60. Se destaca que el legislador excluyó los contratos suscritos por las entidades públicas financieras, pues, de manera inequívoca instituyó una regulación distinta a la que rige en el resto de sector oficial para la contratación de las que desarrollen actividades crediticias, bursátiles y financieras, debido a que conforme con la normatividad mercantil, ellas ejecutan actos de comercio objetivos que sólo pueden ser desarrollados por personas jurídicas, antes que dentro de la estructura político administrativa del Estado, se materializan a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. Por medio de este tipo de entidades, el Estado manifiesta su gestión y no su poder, puesto que actúa como cualquier particular en desarrollo de actividades onerosas o lucrativas, característica que justifica que su regulación contractual sea la misma.

Factores de competencia del proceso ejecutivo en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

61. Los procesos que se presentan ante la jurisdicción contencioso administrativa con el propósito de ejecutar los títulos establecidos en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, tienen vocación de doble instancia, sin excepción alguna⁴³. Al examinar las normas que fijan la competencia en esta clase de actuaciones, se observa que el artículo 152 *ib.* la determina 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 [...]»

⁴³ Sección Tercera Subsección C, C.P Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, auto de 7 de octubre de 2014 radicación número: 47001-23-33-000-2013-00224-01(50006).

62. Con el mismo criterio, el artículo 155 numeral 7º establece que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos ejecutivos que no excedan de la anterior cuantía.

63. Por su parte, el 156 *ibídem* fija la competencia por el factor territorial, cuando se pretende la ejecución de una condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al prever en su numeral 9º, lo siguiente:

« Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

[...]

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.

[...]»

(Resaltado fuera de texto).

64. La disposición anterior, se debe interpretar en concordancia con los artículos 297 y 298 de la Ley 1437 de 2011. La primera norma dispone:

«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 [...].»

65. Y el artículo 298 dice:

« 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.**

(Negrilla fuera de texto).

66. La existencia de estas dos reglas generaba controversia al momento de determinar la competencia para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales, puesto que algunos interpretes 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 solo opera respecto del territorio y por tanto, se debía acudir también a la cuantía con el fin de determinar si el asunto es competencia del juez o tribunal.

67. El numeral 9º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, al disponer que 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 debe interpretar en el sentido de que el proceso ejecutivo debe tramitarse ante el juez de primera instancia, así este no sea el que haya emitido la sentencia de condena.

68. Sobre este aspecto, esta Corporación⁴⁴, determinó lo siguiente:

«[...]

Las normas transcritas evidencian que los procesos ejecutivos incoados para lograr el cumplimiento sentencias ejecutoriadas tiene regla especial de competencia dispuesta en el artículo 298 del CPACA, según la cual la demanda ejecutiva será tramitada por el Juez o Magistrado que profirió la sentencia que constituye título ejecutivo.

Así las cosas, el Consejo de Estado no es competente para conocer de la demanda ejecutiva interpuesta por el señor Armando Rueda Mosquera dado que la sentencia que constituye título ejecutivo fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por tal razón, se ordenará la remisión del libelo a esa Corporación.

[...] ».

69. De acuerdo con lo anterior, se precisa que en los casos en los cuales se revoque la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda, la competencia para conocer el proceso ejecutivo que se adelante para hacer efectiva la condena corresponde al juez que conoció el proceso en primera instancia⁴⁵.

70. Sobre el tema, la Sala Plena Laboral de esta Corporación, expidió el auto del 25 de julio de 2016⁴⁶, con el propósito de definir la competencia para conocer de los procesos ejecutivos que buscan el cumplimiento de una condena judicial, y estableció que en estos casos primaba el factor de conexidad sobre los criterios territorial y por cuantía, en aplicación al principio de economía procesal que rige a la administración de justicia, para fijar el juez de conocimiento, en los siguientes términos:⁴⁷.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, Expediente 11001-03-25-000-2014-00145-00 (0351-2014), Actor: Armando Rueda Mosquera Vs. Cremil, 27 de febrero de 2014.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Expediente 110010325000 201500793 00 (2694 - 2015), Actor: LUIS GUILLERMO ROMERO Vs. Cremil, 29 de octubre de 2015.

⁴⁶ Auto interlocutorio Importancia Jurídica 1. O-001-2016 de 25 de julio de 2016, expediente 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14), Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejero ponente: William Hernández. Número de radicado: 11001-03-25-000-2014-01534 00 (4935-2014). «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

«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 recaudo.**

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 sentencia».**

(Negrillas fuera del texto)

71. Así las cosas, conforme a lo dispuesto en la norma especial contenida en el artículo 156, numeral 9, del CPACA, el juez que debe conocer los procesos ejecutivos que buscan el cumplimiento de una condena impuesta en una decisión judicial por la jurisdicción de lo contencioso administrativo es el operador jurídico que conoció en primera instancia del proceso ordinario que dio origen a la sentencia condenatoria.

72. Por resultar pertinente, a continuación la Sala se ocupará de los siguientes temas: el título ejecutivo y del procedimiento ejecutivo en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

El título ejecutivo

73. En este punto la Sala hace referencia al contenido de los artículos 422 del Código General del Proceso y 297 de la Ley 1437 de 2011, en donde se define el título ejecutivo y se señalan las providencias que tienen tal característica, respectivamente.

74. El artículo 422 del Código General del Proceso al referirse al título ejecutivo, dice:

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 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 [...]”»

«**Art. 422. Títulos Ejecutivos.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que 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 o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. 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 184».
(Destacado de la Sala).

75. La definición contenida en el artículo 422 del Código General del Proceso permite inferir que hay requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros «*que se trate de documentos que [...] tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este*»⁴⁸ y los segundos, «*que de esos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero*»⁴⁹.

76. En relación con los requisitos de fondo del título ejecutivo, la doctrina⁵⁰ ha señalado los siguientes: i) Que la obligación sea expresa, ii) Que sea clara y; iii) Que sea exigible.

« [...]

«La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del contenido del título, sea que consista ésta en un solo documento o en varios que se complementen formando una unidad jurídica. Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.
[...]

«La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, termino o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que de su lectura no quede duda seria respecto de su existencia y sus características.

«Obligación exigible es la que debía cumplirse dentro de un término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acaecida, o para la cual no se señaló termino y cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo, que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición (Código civil, artículos 1680 y 1536 a 1542). Por eso, cuando se trate de obligación condicional, debe acompañarse la plena prueba del cumplimiento de la condición.»
[...]⁵¹

⁴⁸ El Proceso Civil, parte especial, 7ª edición 1991, Págs. 822 a 824

⁴⁹ *ib.*

⁵⁰ Devis Echandía, Hernando, Editorial Temis, 1961.

⁵¹ *ib.*

77. Así las cosas, el título ejecutivo es aquel que contenga una obligación clara, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, esta Corporación se ha pronunciado frente a cada una de dichas características así⁵²:

- a) La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
- b) La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
- c) La obligación es exigible cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

78. El artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, enlistó los diferentes títulos ejecutivos. Es así como el numeral 1° de la referida norma establece que constituyen título ejecutivo, *«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»*.

79. En este momento, la Sala precisa, que conforme al numeral 4° del artículo 297 de la Ley 1437 de 2012, las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa, constituyen título ejecutivos; sin embargo, su ejecución no está atribuida a esta jurisdicción pues no figura enlistado en el artículo 104 *ibídem*, de manera que al no describirse la ejecución de cualquier acto administrativo como asuntos propios de la jurisdicción, así tengan las calidades de título ejecutivo, no es posible arrogarle su conocimiento.

El procedimiento ejecutivo en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

80. La Ley 1437 de 2011; en su artículo 306 señaló que en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil⁵³, norma

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de 26 de febrero de 2014, radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. En esta providencia se citó la siguiente doctrina: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

⁵³ Hoy Código General del Proceso

que regulaba de manera expresa el trámite del proceso ejecutivo. La disposición mencionada es del siguiente tenor:

«Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».

81. El artículo hace alusión y remite al Código de Procedimiento Civil, regulación que fue subrogada por el Código General del Proceso, el cual se encuentra vigente desde el 1° de enero de 2014.

82. Significa lo anterior que la normatividad del Código General del Proceso es supletiva y a ella se acude por integración normativa cuando en la Ley 1437 de 2011 no se encuentre disposición que regule el asunto. Entonces, como en esta ley no existe procedimiento para tramitar el proceso ejecutivo es obligatorio aplicar las normas de la referida codificación en los aspectos compatibles, teniendo en cuenta la naturaleza del proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

83. El artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso: *«Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía».*

84. Así y al seguir los preceptos del referido artículo 299, se tiene que los procesos ejecutivos administrativos se deben tramitar por las reglas del proceso ejecutivo de que trata el artículo 422 y siguientes de la Ley 1564 de 2012⁵⁴, contenido del Código General del Proceso, dado que el nuevo estatuto derogó las normas del procedimiento civil que se referían al proceso ejecutivo de mayor cuantía.

85. Así, los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones⁵⁵, realización de audiencias⁵⁶, sustentaciones y trámite de recursos⁵⁷, también se sujetarán a las previsiones y

⁵⁴ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

⁵⁵ Ver artículo 442 de la Ley 1564 de 2012.

⁵⁶ Ver artículos 372 y 373 C.G.P.

⁵⁷ Ver artículos 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 y 330 del C.G.P.

formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.

86. En consecuencia, el proceso ejecutivo deberá desarrollarse hasta su finalización atendiendo las normas del Código General del Proceso incluyendo la definición del mismo en ambas instancias, salvo claro está, cuando se trate de aplicar una regla prevalente y especial contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se ocupe exclusivamente de un tema propio del proceso ejecutivo administrativo.

87. En este aspecto, destaca la Sala que las normas procesales especiales para el trámite de los procesos ejecutivos administrativos previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se refieren a las siguientes materias:

- a) Títulos que prestan mérito ejecutivo (artículos 95, 99, 189 y 297);
- b) Jurisdicción y competencia - criterio objetivo y territorial – (artículos 104 numeral 6°, 115 numeral 7 y 156 numerales 4° y 9°);
- c) Procesos que no son del conocimiento de la jurisdicción (artículo 105, numeral 1°);
- d) Caducidad de los títulos ejecutivos de naturaleza contractual y judicial (artículo 164, numeral 2°, literal k);
- e) Procedimiento para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones (artículos 192 y 198);
- f) Trámite de notificación del mandamiento ejecutivo (artículo 199);
- g) Incidente de tacha de falsedad de documentos (artículo 209, numeral 2°);
- h) Reglas de autenticidad de documentos (artículo 215);
- i) Ejecución en materia de contratos públicos, conforme a las normas del ejecutivo de mayor cuantía (artículo 299); y

j) Notificación personal del mandamiento ejecutivo, la sentencia y el primer auto de la segunda instancia al Ministerio Público (artículo 303).

88. En resumen, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, mantuvo en líneas generales, la asignación del conocimiento para la ejecución cuando el título lo constituye una sentencia proferida por esta jurisdicción, precisó cuáles son los documentos que tienen el carácter de títulos ejecutivos y remitió en lo referente al procedimiento al Código General del Proceso⁵⁸, atendiendo lo dispuesto en el artículo 306 del Estatuto Procesal Contencioso, el cual señaló que, para los aspectos no contemplados en dicho régimen, se debe seguir el procedimiento ordinario, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a esta jurisdicción.

89. La política legislativa expuesta ha ocasionado varias vicisitudes jurídico-procesales y jurídico-sustanciales a las que se ha visto sometido el proceso ejecutivo contencioso administrativo, debido a las particularidades de esta jurisdicción, entre otras a: i) el juez contencioso ejercía el control de legalidad pero no estaba encargado de la ejecución, ii) la complejidad de los títulos ejecutivos, iii) la caducidad de la acción ejecutiva contencioso administrativa, iv) la procedencia del embargo frente al erario público, v) la complejidad académica y jurídica de la posibilidad de que se libre mandamiento ejecutivo y; vi) los intereses e indexación, entre otros aspectos.

El pago de sentencias y conciliaciones y la tasa aplicable en materia de intereses de mora según la Ley 1437 de 2011

90. La regla anterior del Decreto Ley 01 de 1984 en materia de intereses de mora fue reemplazada, desde el 2 de julio de 2002, por lo establecido en el numeral cuarto del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011⁵⁹, en los siguientes términos:

« 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades liquidadas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial.»

⁵⁸ Antes Código de Procedimiento Civil.

⁵⁹ Declarado exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-604 de 2012.

91. Así las cosas, los intereses de mora se liquidarán de acuerdo con una fórmula variable, en la que en un primer momento, que transcurre entre la ejecutoria de la sentencia y los diez meses de que trata el inciso 2° del artículo 192 se causan intereses moratorios a una tasa DTF⁶⁰, y luego de esos diez meses intereses moratorios a la tasa comercial.

92. En consecuencia, la Ley 1437 de 2011 le otorga un término inicial al Estado para el cumplimiento de las sentencias condenatorias, vencido el cual debe reconocer intereses moratorios desde la ejecutoria de la decisión judicial correspondiente, de acuerdo a unas tasas variables, superado el primero DTF, y vencido el segundo, comercial.

Caso concreto.-

93. En el presente caso, mediante sentencia de 9 de noviembre de 2018, el *a quo* declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dispuso la terminación del proceso ejecutivo porque encontró que la entidad canceló el reajuste pensional, los intereses y la indexación ordenados en la sentencia base de recaudo, de manera que la obligación fue satisfecha.

94. El ejecutante manifestó su desacuerdo con la decisión en el recurso de apelación porque considera que la entidad efectuó un pago parcial, pues erró al calcular la cuantía inicial y prescribió las mesadas correspondientes a 6 años, 7 meses y 16 días, desconociendo que en la sentencia se ordenó la prescripción trienal.

95. Para resolver, la Sala tiene que analizar el título que el demandante considera contiene la obligación que reclama y observa que el Tribunal Administrativo de la Guajira, mediante sentencia de 10 de marzo de 2015⁶¹, reconoció a favor del ejecutante lo siguiente: la reliquidación de la pensión de vejez con todos los factores salariales devengados en el último año de servicios (2002-2003), a partir del 17 de septiembre de 2009 por prescripción trienal. Condenó en costas y agencias en derecho a la parte demanda en suma equivalente al 2% del valor de las pretensiones y dispuso el cumplimiento de la misma en los términos del artículo 192 del CPACA.

⁶⁰ <http://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasas-captacion>, promedio ponderado de las tasas de interés efectivas de captación a 90 días (las tasas de los Certificados de Depósito a Término a 90 días) de los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y corporaciones de ahorro y vivienda.

⁶¹ Folios 178 a 187.

96. Así las cosas, la Sala considera necesario establecer si el pago reconocido por medio de la Resolución 046229 de 9 de noviembre de 2015⁶² y recibido por el ejecutante, según cupón de pago 129139 de febrero de 2016 por \$31.169.610,97⁶³ y orden 260315716 del 21 de septiembre de 2016 por \$1.398.250⁶⁴ se encuentra ajustado a la sentencia que se aduce como título base de recaudo. Con este propósito, confrontará las sumas pagadas al ejecutante contra las órdenes dispuestas en el fallo base de recaudo, de la siguiente manera:

97. La Sala observa que el ejecutante no está de acuerdo con la cuantía mensual inicial de su pensión, en cuanto fue fijada por la entidad en \$809.697.00, pues en su criterio, la correcta asciende a \$880.888.00, valor que resulta de lo percibido en el último año de servicios según certificación de folio 65, expedida por la Dirección de Gestión Humana de la entidad ejecutada y deriva una diferencia a su favor en la mesada pensional de 71.191⁶⁵.

98. Sobre ese valor calcula diferencias retroactivas desde el 17 septiembre de 2009 en suma de \$10.481.291,23, más la indexación de esa diferencia en \$1.743.442,94 para un total de \$13.968.177.11⁶⁶

99. Así las cosas, la Sala procede a efectuar la liquidación de la sentencia base de recaudo que dispuso la reliquidación de la pensión del demandante con el 75% de los factores de salario devengados en el último año de servicios, comprendido entre febrero de 2002 y el 31 de enero de 2003, a partir del 17 de septiembre de 2009, conforme se ordenó en el numeral segundo de la sentencia de 10 de marzo de 2015. Para ello se toma la certificación expedida por el Director Administrativo de la E.S.E Hospital San José⁶⁷, así:

CONCEPTO	VALOR CERTIFICADO
<i>Sueldo mensual</i>	\$6.634.351,00
<i>Subsidio de alimentación</i>	\$323.040,00
<i>Auxilio de transporte</i>	\$411.500,00
<i>Prima de antigüedad</i>	\$1.658.588,00
<i>Bonificación por año servicio</i>	\$364.450,00

⁶² Folios 226 a 231.

⁶³ Folio 322

⁶⁴ Folios 242

⁶⁵ Diferencia inicial tomada en el cálculo de folio 245.

⁶⁶ Liquidación visible a folios 245 a 248 del expediente.

⁶⁷ Folio 64 del expediente

<i>Prima semestral</i>	\$595.863,00
<i>Prima de vacaciones</i>	\$429.006,00
<i>Prima de navidad</i>	\$879.695,00
<i>Recargos festivos y horas extras</i>	\$1.658.100,00
TOTAL	\$12.954.593,00
PROMEDIO ULTIMO AÑO	\$1.079.549,42
VALOR MESADA 75 %	\$809.662,05

100. En el anterior cálculo se incluyen todos los valores percibidos en el último año de servicios certificados en el folio 64 del expediente, excepto los viáticos y cesantías que no fueron ordenados pues no constituyen factor salarial para calcular el monto de la pensión.

101. Al revisar la operación matemática efectuada por la entidad en la Resolución 046229 de 9 de noviembre de 2015, la Sala observa que para obtener la cuantía inicial mensual de la prestación tomó los factores indicados en consideración anterior, es decir, sueldo mensual, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación por año de servicio, las primas de antigüedad, semestral, de vacaciones, de navidad y los recargos festivos y horas extras, operación que arrojó una mesada pensional de **\$809.697,00**, efectiva a partir del 1° de febrero de 2003, con efectos fiscales a partir del 17 de septiembre de 2009 por prescripción trienal⁶⁸.

102. La entidad reconoció al demandante la suma treinta y siete millones veinte mil cuatrocientos cincuenta y seis con noventa y siete centavos (\$37.020.456.97) por las diferencias pensionales causadas desde el 1° de febrero de 2003 con prescripción desde el 17 de septiembre de 2009, como se indicó en el fallo base de ejecución al que se le efectuaron los correspondientes descuentos legales por cinco millones ochocientos cincuenta mil ochocientos cuarenta y seis pesos (\$5.850.846.00).

103. La entidad pagó los intereses y costas por un millón trescientos noventa y ocho mil doscientos cincuenta pesos (\$1.398.250)⁶⁹, de manera que el **total reconocido ascendió a la suma de treinta y ocho millones cuatrocientos dieciocho mil setecientos seis pesos con noventa y siete centavos (\$38.418706,97)**. A partir de la determinación de la cuantía inicial, la entidad

⁶⁸ Folios 226 a 233

⁶⁹ Folios 242 y 320

actualizó y reliquidó la mesada pensional en cuantía que se actualizó a \$1.398.250, mensuales, a partir de noviembre de 2012.

104. Examinadas las pretensiones de la demanda ejecutiva, la Sala encuentra que consisten en unas diferencias derivadas de la cuantía inicial de la pensión reconocida por la entidad en \$809.697 frente a la que arroja la liquidación efectuada por el demandante en el folio 245 en \$880.888. Al respecto, se observa que tal circunstancia obedece a que el ejecutante tomó dos veces el factor de bonificación por año de servicios y por ello adicionó \$315.172,92 a los \$364.450 por ese mismo concepto, valor que no corresponden a lo causado en el último año de servicio, de manera que no es posible incluir el valor total certificado para determinar la cuantía inicial de la prestación.

105. Tampoco hay lugar al pago pretendido por concepto de "*indexación de la reliquidación*", pues no existe diferencia a favor del ejecutante porque como se estableció el cálculo de la primera mesada pensional estuvo ajustado. Además, los valores de todos los factores tomados para efectuar la reliquidación en cumplimiento de la sentencia base de recaudo fueron debidamente actualizados, según se constata de la operación efectuada en el acto de cumplimiento de la sentencia⁷⁰.

106. Corolario de lo argumentado es que la pretensión expuesta en la demanda no tiene vocación de prosperidad, teniendo en cuenta que fue satisfecha a través de la expedición de la Resolución 046229 de 9 de noviembre de 2015, conforme a las operaciones matemáticas realizadas en consideraciones que anteceden.

107. En consecuencia, la Sala encuentra que no existe un saldo insoluto de la obligación; sino que el pago efectuado por la entidad estuvo ajustado. En efecto, se observa que el monto pensional es levemente superior al determinado en esta providencia, los valores fueron debidamente indexados según se observa en el cálculo incluido en la Resolución 046229 de 9 de noviembre de 2015 y la entidad canceló los intereses y costas reconocidos en la sentencia base de recaudo.

108. Bajo esas circunstancias se impone confirmar la sentencia de 9 de noviembre de 2018, mediante la cual se declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso, pues está probado con suficiencia el cabal cumplimiento de la sentencia base del recaudo.

⁷⁰ Folios 229 y 229 vuelto

Proceso recibido en secretaria
Hoy 18 NOV 2019

REF: EXPEDIENTE No. 44001-23-33-000-2013-00167-01
No. INTERNO: 4793-2019

DEMANDANTES: Miguel Ramón Ariza Mejía

DEMANDADO: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

402

109. Finalmente, no se impondrá condena en costas en atención a que no se ha desvirtuado la buena fe con que actuó la parte vencida en juicio.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 9 de noviembre de 2018, por medio del cual el Tribunal Administrativo de la Guajira declaró probada la excepción de pago total de la obligación y dio por terminado el proceso ejecutivo instaurado por el señor Miguel Ramón Ariza Mejía contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Segunda, devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de origen y déjense las constancias de rigor.

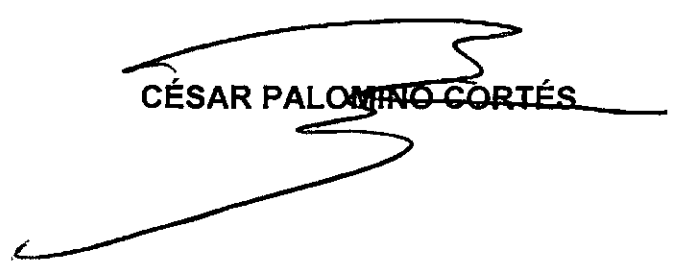
TERCERO: Sin costas en esta instancia.

Aprobado en la sesión de la fecha

Cópiese, notifíquese y cúmplase


SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ


CARMELO PERDOMO CUÉTER


CÉSAR PALOMINO CORTÉS

legis

