

**PROCESO EJECUTIVO / PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL /
COMPETENCIA DEL PROCESO EJECUTIVO / TÍTULO EJECUTIVO / TÍTULO
EJECUTIVO JUDICIAL / COMPETENCIA POR CONEXIDAD / UNIFICACIÓN
JURISPRUDENCIAL / INTERPRETACIÓN GRAMATICAL**

La Sala considera pertinente, por importancia jurídica, unificar su jurisprudencia en punto a la competencia para conocer de los procesos ejecutivos en los que el título de recaudo sea una sentencia proferida por esta jurisdicción o una conciliación objeto de su aprobación (...) resulta necesario unificar la posición de la Sección Tercera sobre la materia para sostener que, la aplicación del artículo 156.9 del CPACA es prevalente frente a las normas generales de cuantía. (...) la Sala considera que la aplicación del artículo 156.9 del CPACA es un criterio de competencia por conexidad que excluye la aplicación de las normas previstas en los artículos 152.7 y 155.7 del mismo código, por las siguientes razones: 1. Es especial y posterior en relación con las segundas. 2. Desde una interpretación gramatical resulta razonable entender la expresión “el juez que profirió la decisión” como referida al juez de conocimiento del proceso declarativo. 3. La lectura armónica de las demás normas del CPACA y del CGP, en relación con la ejecución de providencias judiciales, permite definir la aplicación del factor de conexidad como prevalente. (...) Conviene precisar que la unificación de la regla de competencia por conexidad deberá entenderse en el siguiente sentido: conocerá de la primera instancia del proceso ejecutivo el juez que conoció de la primera instancia del proceso declarativo, con independencia de si la condena fue proferida o la conciliación aprobada en grado de apelación, (...) el criterio de interpretación unificado se aplicará únicamente a los procesos ejecutivos iniciados con posterioridad a la firmeza de la presente providencia. De (...) todos aquellos procesos ejecutivos en los que se pretenda el cumplimiento de una sentencia proferida o de una conciliación aprobada por esta jurisdicción, y cuya competencia se haya definido según su cuantía, continuarán su trámite hasta su finalización sin modificación de la competencia.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, consultar, Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 15 de noviembre de 2017, exp. 22065 y Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de importancia jurídica de 25 de julio de 2016, exp. 4935-14

FUENTE FORMAL: C.P.A.C.A - ARTÍCULO 152.7 / C.P.A.C.A - ARTÍCULO 152.7- ARTÍCULO 155.7 / C.P.A.C.A - ARTÍCULO 152.7 - ARTÍCULO 156.9 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

**IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN / AUTO QUE NIEGA EL
DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR / UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL**

La Sala advierte que el recurso de apelación en contra del auto que niega el decreto de una medida cautelar es improcedente cuando el título de recaudo sea una sentencia proferida o una conciliación aprobada por esta jurisdicción.(...) en lo relativo a los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una sentencia proferida o una conciliación aprobada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...) El auto que decreta una medida cautelar debe ser proferido por el magistrado ponente en el caso de los jueces colegiados, de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA, y es apelable según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 243 del CPACA. (...) El auto que niega una medida cautelar es de competencia del magistrado ponente como lo profirió el juzgador de primera instancia en la decisión impugnada y no es apelable, toda vez que no se encuentra enlistado en los autos susceptibles de ese recurso en el CPACA (...)

conviene destacar que, si bien esta providencia debía ser proferida por el magistrado ponente, se dicta por la Sala Plena de la Sección en razón de la unificación de jurisprudencia que se realiza.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 243.2

NOTA DE RELATORÍA: Con aclaración de voto de la Dra. Marta Nubia Velasquez Rico y el Dr. Guillermo Sánchez Luque. Se deja constancia que a la fecha no se encuentra magnético del Dr. Guillermo Sánchez Luque para su respectiva titulación. 29/01/2019

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2020)

Radicación número: 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931)

Actor: PABLO ALBERTO PEÑA DIMARE Y OTRO

Demandado: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Referencia: EJECUTIVO CONTRACTUAL (APELACIÓN AUTO)

Temas: PROCESO EJECUTIVO – COMPETENCIA – competencia por conexidad para conocer de ejecuciones de sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – PROCEDENCIA – no procede recurso de apelación en contra del auto que niega el decreto de una medida cautelar.

Procede la Sala a unificar las reglas de competencia para el conocimiento de procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o una conciliación aprobada por la misma jurisdicción¹. Una vez resuelto el punto anterior, abordará el estudio del

¹ La presente providencia fue discutida en Sala de 15 de octubre de 2019; sin embargo, al momento de ser firmada por los miembros de la Sala, fue advertida la necesidad de

recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del Auto proferido por el Tribunal Administrativo de Magdalena el 18 de marzo de 2019, a través del cual libró mandamiento de pago y negó el decreto de la medida cautelar de embargo.

Contenido: 1. Antecedentes; 2. Consideraciones. 3. Decisión.

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. La demanda; 1.2. Decisión apelada; 1.3. Recurso de apelación.

1.1. La demanda

1. El 6 de marzo de 2019², los señores Pablo Alberto Peña Dimare y otros, a través de apoderado judicial, interpusieron **demanda ejecutiva** en contra de la Fiscalía General de la Nación, por las sumas contenidas en la Sentencia de segunda instancia de 26 de noviembre de 2015, proferida por la Subsección B, de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

2. La parte actora afirmó que, de conformidad con la jurisprudencia de las Secciones Segunda y Quinta del Consejo de Estado, la ejecución de sentencias condenatorias debía adelantarse ante el juez de primera instancia del proceso declarativo en aplicación del factor de conexidad (artículo 156.9 del CAPACA) y que, en todos los demás casos, como la ejecución de laudos o títulos originados en un contrato estatal, debía acudirse a las normas de cuantía previstas en los artículos 152 y 155 del CPACA.

3. Por último, en el escrito de la demanda ejecutiva la parte actora solicitó el embargo de las cuentas que tuviera la entidad en una lista de bancos. Para fundamentar su petición sostuvo (se transcribe):

“[C]on relación a la solicitud de embargo y secuestro de los bienes que se pedirán, dicha medida es totalmente procedente, en consideración a que dichas acreencias se encuentran dentro de las excepciones establecidas por la jurisprudencia constitucional (...), habida cuenta que se trata de la ejecución de una sentencia judicial, que no ha sido cancelada por la entidad condenada al pago (...)”³.

realizar algunos ajustes ya discutidos que fueron aprobados en Sala de 29 de enero de 2020.

² Folios 92-102 del cuaderno de primera instancia.

³ Folio 97 del cuaderno de primera instancia.

1.2. Decisión apelada

4. Mediante Auto de 18 de marzo de 2019⁴, el Tribunal Administrativo de Magdalena libró mandamiento de pago en la forma solicitada por el ejecutante, por un total de \$162'009.726.

5. En la misma providencia, el juez de primera instancia negó el decreto de la medida cautelar solicitada. Para llegar a la anterior conclusión indicó (se transcribe):

“En cuanto a la solicitud elevada por la ejecutante consistente en que se decreta medida cautelar de embargo y retención de dinero, este Despacho encuentra pertinente denegar tal solicitud toda vez que no se especificó que en los dineros que se encuentran consignados en dichas cuentas bancarias no corresponden a ninguno de los recursos de que tratan los artículos 594 del C.G.P. aplicable a esta jurisdicción por lo dispuesto en el artículo 306 de la Ley 1437, esto es, a bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación y recursos de la seguridad social”⁵.

1.3. Recurso de apelación

6. Inconforme con la decisión que negó el decreto del embargo, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación⁶. Afirmó que, la ejecución de créditos con origen en sentencias se encuentra dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad, reconocidas jurisprudencialmente por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado.

7. Mediante Auto de 19 de septiembre de 2019⁷, en consideración a la existencia de dos tesis diferentes sobre la competencia para conocer de los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una sentencia proferida o una conciliación aprobada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena de la Sección Tercera avocó, con fines de unificación, el conocimiento del recurso de apelación.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Régimen procesal aplicable; 2.2. Cuestión previa: competencia para la ejecución de sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; 2.3. Competencia para decretar medidas cautelares y procedencia del recurso de apelación.

⁴ Folios 153-155 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁵ Folio 154 reverso del cuaderno del Consejo de Estado.

⁶ Folios 160-165 del cuaderno del Consejo de Estado.

⁷ Folios 179-180 del cuaderno del Consejo de Estado.

2.1. Régimen procesal aplicable

8. Al proceso de la referencia le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda —6 de marzo de 2019—, correspondientes al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y al Código General del Proceso (CGP), en virtud de la remisión normativa prevista en el artículo 306 del CPACA.

2.2. Cuestión previa: competencia para la ejecución de sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – Unificación de jurisprudencia

9. Previo a abordar el estudio del recurso de apelación referido a la solicitud de embargo, la Sala considera pertinente, por importancia jurídica, unificar su jurisprudencia en punto a la competencia para conocer de los procesos ejecutivos en los que el título de recaudo sea una sentencia proferida por esta jurisdicción o una conciliación objeto de su aprobación. Lo anterior, en consideración a la existencia de dos interpretaciones de la Sección Tercera sobre la materia.

10. El CPACA incluyó, en su título IV, la distribución de competencias entre las diferentes instancias que componen la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a saber, los Jueces Administrativos, los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado.

11. Respecto de la competencia para conocer de los procesos ejecutivos adelantados ante esta jurisdicción se incluyeron las siguientes disposiciones:

“Capítulo II. Competencia de los Tribunales Administrativos

“(…).

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

“(…).

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

“(…).

“Capítulo III. Competencia de los Jueces Administrativos

“(…).

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

“(…).

“7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

“(…).

“Capítulo IV. Determinación de Competencias

“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” (subrayado fuera del original).

12. Las normas transcritas han dado lugar a dos interpretaciones por parte de la Sección Tercera. De un lado, se ha afirmado que la previsión del artículo 156.9 del CPACA debe aplicarse de manera armónica con las normas de cuantía, así (se transcribe):

“De la interpretación taxativa de la norma anterior, se puede llegar a pensar que existe una contradicción entre las normas de competencia previamente citadas, pues la norma que otorga competencia en razón del territorio, pareciera indicar que el juez competente es el mismo que profirió la condena, independientemente de cuál sea la cuantía del asunto, siendo indiferente entonces analizar el factor objetivo.

“Sin embargo, encuentra esta Corporación que es necesario armonizar las normas ya referenciadas, y entender que cuando el artículo 156 numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dice que será competente el mismo juez que profirió la providencia respectiva, dicha norma se ve limitada por el encabezado de la misma, razón por la cual tal imperativa se circunscribe a determinar solamente la competencia en razón del territorio, por tal motivo se debe entender entonces que no hace referencia al juez propiamente dicho, sino al distrito judicial donde se debe interponer la demanda ejecutiva.

“Siendo así, el factor objetivo resulta indispensable para determinar el juez competente, pues solo al determinar la cuantía es posible identificar el funcionario del distrito judicial que le corresponde conocer del proceso ejecutivo, siendo necesario entonces aplicar las dos normas anteriormente mencionadas, que consagran el factor objetivo y el factor territorial de manera armónica y sistemática, para dar con el

*juez competente cuando el título ejecutivo consiste en una sentencia judicial*⁸ (se destaca).

13. En sentido contrario, en otras oportunidades, se ha sostenido que la aplicación de la norma prevista en el artículo 156.9 del CPACA es excluyente en relación con las normas de cuantía, por tratarse de una norma especial que atiende a un criterio de conexidad. De este modo (se transcribe):

“En el caso bajo estudio nos encontramos frente al primer caso, este es que el título ejecutivo es una sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante la cual se condenó a una entidad pública al pago de una suma dineraria, de lo expuesto, es claro que el procedimiento lo debe adelantar, ‘sin excepción alguna el juez que la profirió’ y como es una condena a una entidad pública el proceso se debe adelantar por esta jurisdicción ‘según las reglas de competencia contenidas en este Código’.”

“De lo expuesto, es claro que la competencia en caso bajo estudio no lo determina la cuantía como lo considera el juzgado sino por razón del territorio que establece la siguiente regla: ‘Art. 156.9. 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’”⁹ (se destaca).

14. La contradicción que se evidencia de las providencias citadas afecta la certeza del tráfico jurídico y entorpece el acceso a la administración de justicia. La falta de seguridad sobre el punto genera constantes remisiones —en ambas direcciones— por falta de competencia, que alargan de manera innecesaria el proceso de quien pretende, por la vía ejecutiva, lograr la efectividad de un derecho judicialmente reconocido. En ese sentido, resulta necesario unificar la posición de la Sección Tercera sobre la materia para sostener que, **la aplicación del artículo 156.9 del**

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de ponente de 7 de octubre de 2014, exp. 50.006. En el mismo sentido: Sección Tercera, Subsección A, Auto de ponente de 1 de abril de 2019, exp. 63.008; Sección Tercera, Subsección C, Auto de ponente de 18 de mayo de 2018, exp. 59.899; Sección Tercera, Subsección B, Auto de ponente de 20 de marzo de 2019.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Auto de ponente de 28 de junio de 2016, exp. 56.844. En el mismo sentido: Sección Tercera, Subsección A, Auto de ponente de 28 de marzo de 2019, exp. 59.004. Ahora bien, en otras oportunidades se ha hecho una aplicación implícita de dicha norma, pues se han proferido decisiones en procesos ejecutivos cuya cuantía no superaba los 1500 SMMLV. Al respecto: Sección Tercera, Subsección C, Auto de ponente de 21 de febrero de 2018, exp. 58.960; Sección Tercera, Subsección A, Auto de ponente de 12 de octubre de 2017, exp. 58.903; Sección Tercera, Subsección B, Auto de 7 de febrero de 2018, exp. 55.820.

CPACA es prevalente frente a las normas generales de cuantía, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

15. En primer lugar, desde una interpretación gramatical, resulta razonable entender la expresión “el juez que profirió la respectiva providencia” como relativa al juez que tuvo conocimiento del proceso declarativo que dio origen a la sentencia o al que aprobó la conciliación que se pretende ejecutar. En ese sentido, resultan de plena aplicación los artículos 27 y 28 del Código Civil al disponer que “*cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*” y que “*las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras*”, respectivamente.

16. En segundo lugar, en relación con la posible contradicción con los artículos 152.7 y 155.7, se pone de relieve que el artículo 156.9 es, a la vez, especial y posterior¹⁰ y, en consecuencia, de aplicación prevalente¹¹. Es especial, toda vez que solo regula dos supuestos de ejecución —sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción— mientras que las otras normas (de cuantía) son de aplicación general (lo que incluye, entre otros, títulos ejecutivos derivados de los contratos estatales, ejecución de laudos arbitrales, la conciliación prejudicial prevista en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012). Y es posterior por su ubicación en el Código¹².

17. En tercer lugar, una interpretación sistemática permite concluir en idéntico sentido. Al respecto, el artículo 30 del Código Civil ordena:

“Artículo 30. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.”

¹⁰ Ley 153 de 1887:

“ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”.

¹¹ Sobre el criterio de especialidad la Corte Constitucional ha indicado: “el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (*lex specialis derogat generali*). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación”. Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 17 de agosto de 2016.

¹² La Sección Segunda refirió los mismos dos atributos al unificar su jurisprudencia sobre la aplicación del artículo 159.6 del CPACA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Auto de Importancia Jurídica de 25 de julio de 2016, exp. 4935-14.

“Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”.

18. En desarrollo de lo anterior, puede analizarse el artículo 156.9 al tomar en consideración el Título IX del CPACA sobre Proceso Ejecutivo, el cual, en su artículo 298 prevé un procedimiento para el cumplimiento de sentencias del siguiente tenor: *“si trascurrido 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”*. Si bien la jurisprudencia ha indicado que el procedimiento del artículo citado no es un proceso ejecutivo¹³, una interpretación que guarde *la debida correspondencia y armonía* entre las normas referidas obliga a concluir que, si el juez que profirió la decisión es el competente para requerir su cumplimiento a las entidades, asimismo lo será para lograr su efectividad a través del proceso ejecutivo.

19. La anterior conclusión cobra mayor fuerza cuando se observan las normas del Código General del Proceso relativas a la ejecución de providencias judiciales (aplicables en virtud de la remisión del artículo 306 del CPACA). La lectura del artículo 306 del CGP permite concluir que la norma del artículo 156.9 del CPACA, pese a estar dentro del título de competencia territorial, es en efecto una verdadera regla de competencia por el factor de conexidad. Al respecto, el CGP dispone:

“Artículo 306. Ejecución. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo

¹³ Sobre el requerimiento judicial para el cumplimiento de la Sentencia: *“De lo anterior, fluye que, de acuerdo con los artículos 192 y 298 del CPACA, existe un procedimiento que permite al interesado solicitar el cumplimiento de la sentencia que constituye título ejecutivo al juez que dictó esa sentencia condenatoria. Ese procedimiento faculta al juez que dictó la sentencia a librar un requerimiento, que no es propiamente un mandamiento ejecutivo, para que la autoridad cumpla la sentencia condenatoria¹³. En efecto, dicho procedimiento no es asimilable a un proceso ejecutivo, puesto que no implica la presentación de una demanda ejecutiva ni la expedición de un mandamiento ejecutivo ni la adopción de medidas cautelares por parte del juez, en los términos de los artículos 306, 307, 422 a 443 del Código General del Proceso”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto de 15 de noviembre de 2017, exp. 22065.

señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

“Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, el mandamiento ejecutivo se notificará por estado. De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente.

“Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez ejecutoriada la providencia que la concrete, se aplicarán las reglas de los incisos anteriores.

“Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo.

“La jurisdicción competente para conocer de la ejecución del laudo arbitral es la misma que conoce del recurso de anulación, de acuerdo con las normas generales de competencia y trámite de cada jurisdicción.

“Artículo 307. Ejecución contra entidades de derecho público. Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración”.

20. El procedimiento reglado por el artículo 306 del CGP es plenamente aplicable para la ejecución de providencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pues, de lo contrario, no se hubiese incluido la previsión del artículo 307 del CGP que guarda armonía con lo preceptuado por el inciso segundo del artículo 299 del CPACA. En ese sentido, la lectura armónica de las cuatro normas referidas (artículos 156.9 y 298 del CPACA y 306 y 307 del CGP) permite concluir con suficiencia que el legislador ha optado por fórmulas de conexidad para la ejecución de providencias judiciales, en desarrollo de los principios de economía procesal, celeridad y seguridad jurídica, pues quien mejor conoce la forma de cumplimiento de la condena es necesariamente el mismo juez que la profirió.

21. En la misma dirección, la Sección Segunda unificó su jurisprudencia en el sentido anotado en las anteriores consideraciones (se transcribe):

“Por su parte, el ordinal 9º ib., regula que en el caso de ejecución de providencias, la competencia será del juez que profirió la providencia respectiva, lo que permite entender que se refiere al despacho judicial en concreto.

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

“Es necesario resaltar el efecto útil de la norma, que busca radicar la competencia en cabeza del juez que profirió la sentencia, con el fin de garantizar la economía procesal, la continuidad, la unidad interpretativa del título, el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, la celeridad en la solución del litigio, así como la realización plena del derecho que se reconoce en la sentencia judicial”¹⁴.

22. Asimismo, la Sección Cuarta ha sostenido, desde el 2015, lo siguiente (se transcribe):

“i) Para determinar la competencia en el proceso ejecutivo que regula el Título IX de la Parte Segunda de CPACA, se debe distinguir entre los que tienen como fundamento una sentencia o un mecanismo alternativo de solución de conflictos –artículo 297, numerales 1 y 2 ibídem– y los que tienen como fundamento un contrato estatal –artículo 299 ejusdem–, ya que frente a los primeros existe norma especial de competencia, esto es, el numeral 9º del artículo 156 de la Ley 1437 del 2011, mientras que, en tratándose de los segundos, debe acudirse a los artículos 152.7 –Tribunales– y 152.7 –Juzgados–, del tal manera que aquellos serán competencia de la misma autoridad que profirió la sentencia objeto de ejecución –factor territorial–, mientras que estos le corresponderán al juez que resultare competente por razón de la cuantía, esto es, al tribunal cuando se trata de procesos cuya cuantía exceda los mil quinientos salarios, o al juzgado cuando la cuantía sea igual o inferior a mil quinientos salarios mínimos.

“Cabe agregar que el último aparte del artículo 298 del C.P.A.C.A. implícitamente reconoce la existencia de las subreglas antes mencionadas, ya que dispone que ‘...el juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código’¹⁵.

23. En resumen, la Sala considera que la aplicación del artículo 156.9 del CPACA es un criterio de competencia por conexidad que excluye la aplicación de las normas previstas en los artículos 152.7 y 155.7 del mismo código, por las siguientes razones:

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Auto de Importancia Jurídica de 25 de julio de 2016, exp. 4935-14.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto de 15 de noviembre de 2017, exp. 22065.

1. Es especial y posterior en relación con las segundas.
2. Desde una interpretación gramatical resulta razonable entender la expresión “*el juez que profirió la decisión*” como referida al juez de conocimiento del proceso declarativo.
3. La lectura armónica de las demás normas del CPACA y del CGP, en relación con la ejecución de providencias judiciales, permite definir la aplicación del factor de conexidad como prevalente.
24. En relación con el caso concreto, si bien se apeló únicamente la decisión que negó el decreto de la medida cautelar¹⁶ resultaba indispensable como presupuesto para abordar el estudio del recurso la identificación unificada de la regla de competencia, pues según la primera tesis (párrafo 12) debía remitirse el proceso a los juzgados por ser los competentes en primera instancia —toda vez que la pretensión ejecutiva no superaba los 1500 SMLMV¹⁷—, y de acuerdo con la segunda tesis (párrafo 13), al reconocer como norma aplicable el artículo 156.9 del CPACA que excluye la aplicación del factor cuantía, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto en segunda instancia.
25. Conviene precisar que la unificación de la regla de competencia por conexidad deberá entenderse en el siguiente sentido: conocerá de la primera instancia del proceso ejecutivo el juez que conoció de la primera instancia del proceso declarativo, con independencia de si la condena fue proferida o la conciliación aprobada en grado de apelación.
26. Por último, el anterior criterio de interpretación unificado se aplicará únicamente a los procesos ejecutivos iniciados con posterioridad a la firmeza de la presente providencia. De este modo, todos aquellos procesos ejecutivos en los que se pretenda el cumplimiento de una sentencia proferida o de una conciliación aprobada por esta jurisdicción, y cuya competencia se haya definido según su cuantía, continuarán su trámite hasta su finalización sin modificación de la competencia.
27. Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala a abordar el estudio del recurso de apelación.

¹⁶ Se recuerda que, por disposición expresa del artículo 438 del CGP “*el mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente (...) lo será en el suspensivo*”.

¹⁷ Para la fecha de presentación de la demanda la pretensión ejecutiva ascendía a 162'009.726 lo que equivale a 195.6 SMLMV.

2.3. Competencia para decretar medidas cautelares y procedencia del recurso de apelación

28. Identificada la norma de competencia aplicable al presente asunto, la Sala advierte que el recurso de apelación en contra del auto que niega el decreto de una medida cautelar es improcedente cuando el título de recaudo sea una sentencia proferida o una conciliación aprobada por esta jurisdicción, por las razones que pasan a exponerse.

29. El artículo 299 del CPACA dispone en su inciso segundo que “[l]as condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código”. En consecuencia, debe acudirse a las normas de competencia previstas en el CPACA y, únicamente en relación con los aspectos no regulados en este, de conformidad con la remisión de su artículo 306, se aplicarán las normas referidas a la ejecución de providencias contenidas en el CGP.

30. En esta línea, el artículo 125 del CPACA establece como regla general la competencia del magistrado ponente para proferir los autos interlocutorios, salvo para el caso de los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 del mismo Código, el cual, para lo que interesa al presente asunto, prevé 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:

“(…)”

“2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

“(…)”

“Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

“(…)”

“PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil” (se destaca).

31. Asimismo, los artículos 229 y siguientes del CPACA, que rigen lo relativo a la procedencia, contenido y decreto de medidas cautelares en los procesos adelantados ante esta jurisdicción, establecen que estas son decretadas por el magistrado ponente. Las anteriores normas son especiales y posteriores al artículo 125 del mismo estatuto.

32. De este modo, la lectura conjunta de las normas referidas —artículos 125, 229 y siguientes, 243 y 299 del CPACA— conduce a la Sala a concluir lo siguiente, en lo relativo a los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una sentencia proferida o una conciliación aprobada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

- 1) El auto que **decreta una medida cautelar** debe ser proferido por el magistrado ponente en el caso de los jueces colegiados, de conformidad con los artículos 229 y siguientes del CPACA, y es apelable según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 243 del CPACA.
- 2) El auto que **niega una medida cautelar** es de competencia del magistrado ponente —como lo profirió el juzgador de primera instancia en la decisión impugnada¹⁸— y no es apelable, toda vez que no se encuentra enlistado en los autos susceptibles de ese recurso en el CPACA.

33. En este punto, de acuerdo con las consideraciones expuestas conviene destacar que, si bien esta providencia debía ser proferida por el magistrado ponente, se dicta por la Sala Plena de la Sección en razón de la unificación de jurisprudencia que se realiza.

34. De acuerdo con las anteriores consideraciones, se concluye que en el presente asunto no resultaba procedente el recurso de apelación por tratarse de un auto que negó la solicitud de medida cautelar.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE:

¹⁸ Folio 155 reverso del cuaderno del Consejo de Estado.

PRIMERO: RECHAZAR por improcedente el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del Auto de 18 de marzo de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Magdalena.

SEGUNDO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado acerca de la **competencia por conexidad** para conocer de procesos ejecutivos de sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, en los términos señalados en la parte motiva de la presente providencia. La anterior interpretación unificada se aplicará a partir de la firmeza de esta decisión, de conformidad con lo indicado en el párrafo 26.

TERCERO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo acerca de la competencia del magistrado ponente para proferir **el auto que decreta** una medida cautelar y la procedencia del recurso de apelación en contra de dicha decisión, en los procesos ejecutivos que tengan como título sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, en los términos señalados en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo acerca de la competencia del magistrado ponente para proferir el auto **que niega el decreto** de una medida cautelar y la improcedencia del recurso de apelación en contra de la referida decisión, en los procesos ejecutivos que tengan como título sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, en los términos señalados en la parte motiva de la presente providencia.

QUINTO: en firme está decisión **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Presidente de la Sección
Aclara voto

MARÍA ADRIANA MARÍN

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

NICOLÁS YEPES CORRALES

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Aclara voto

RAMIRO PAZOS GUERRERO

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

ALBERTO MONTAÑA PLATA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

RECURSO DE APELACIÓN / PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

/ AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO EJECUTIVO / AUTO / LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO / AUTO / OPOSICIÓN A LA ENTREGA DEL BIEN / AUTO / RECHAZO DE PLANO DE LA DEMANDA / PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN NORMATIVA

[D]e manera previa a la mencionada unificación jurisprudencial, en calidad de magistrada sustanciadora de los procesos ejecutivos a mi cargo, he dado aplicación a las normas del Código General del Proceso para determinar la procedencia del recurso de apelación frente a distintos tipos de decisiones, tales como el auto que niega el mandamiento ejecutivo, el que modifica la liquidación del crédito, el que resuelve sobre la oposición a la entrega de bienes y el que la rechaza de plano. En estas condiciones, estimo que en lo relativo a la procedencia del recurso de apelación es viable acudir a la integración normativa que dispone el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en aquellos eventos en los que dicho estatuto no contenga una regulación expresa sobre el tema, por lo que será necesario aplicar lo previsto en el Código General del Proceso, codificación que le otorga naturaleza apelable a ciertas decisiones que solo pueden tener lugar en los procesos ejecutivos.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil diecinueve (2020)

Radicación número: 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931)

Actor: PABLO ALBERTO PEÑA DIMARE Y OTRO

Demandado: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ACLARACIÓN DE VOTO DRA. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Con el respeto que profeso por las decisiones de la Sala mayoritaria, me permito expresar las razones que me llevaron a suscribir con aclaración de voto la decisión adoptada a través de la providencia de 29 de enero de los corrientes, mediante la cual se resolvió rechazar el recurso de apelación formulado en contra del auto de 18 de marzo de 2019, a la vez que se unificó la jurisprudencia de la Sección Tercera en cuanto a

la competencia por conexidad para conocer de procesos ejecutivos fundados en sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, la competencia para decretar y negar medidas cautelares y la procedencia del recurso de apelación contra esas decisiones, en el marco de esa clase de procesos.

La razón de mi aclaración parte de considerar que, de manera previa a la mencionada unificación jurisprudencial, en calidad de magistrada sustanciadora de los procesos ejecutivos a mi cargo, he dado aplicación a las normas del Código General del Proceso para determinar la procedencia del recurso de apelación frente a distintos tipos de decisiones, tales como el auto que niega el mandamiento ejecutivo, el que modifica la liquidación del crédito, el que resuelve sobre la oposición a la entrega de bienes y el que la rechaza de plano.

En estas condiciones, estimo que en lo relativo a la procedencia del recurso de apelación es viable acudir a la integración normativa que dispone el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en aquellos eventos en los que dicho estatuto no contenga una regulación expresa sobre el tema¹⁹, por lo que será necesario aplicar lo previsto en el Código General del Proceso, codificación que le otorga naturaleza apelable a ciertas decisiones que solo pueden tener lugar en los procesos ejecutivos.

En este sentido, con el mayor respeto por la decisión en comento, dejo expresada mi aclaración de voto.

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Consejera de Estado

¹⁹ Tal como ocurrió en el caso resuelto por el pleno de la Sección, en el que el CPACA contempla expresamente que solo será apelable el auto que decreta una medida cautelar.

