TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dos (02) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	**50001 33 33 004 2021 00244 01**
M. DE CONTROL:	**EJECUTIVO CON PROVIDENCIA JUDICIAL**
DEMANDANTE:	**NÉSTOR PALACIO GÓMEZ Y OTROS**
DEMANDADO:	**HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA E.S.E.**
ID ESTADÍSTICA:	**INTERLOCUTORIO/2A INST/ L. 1437**

Revisado el proceso de la referencia, la Sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte actora, contra el AUTO proferido el 23 de mayo de 2022, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento de pago solicitado[1].

ANTECEDENTES

Los señores NÉSTOR PALACIO GÓMEZ, LUZ STELLA PALACIOS GÓMEZ, NAHUM PALACIOS GÓMEZ, ARACELY ZABALA GONZÁLEZ, NIYITT ESTELA PALACIO ZABALA, y, LEIDY LORENA PALACIOS ZABALA, presentaron demanda ejecutiva en contra del HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA E.S.E.[2], con el fin de que se libre mandamiento de pago por la suma de CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS CON 68 CENTAVOS ($54.637.744,68), por concepto de intereses moratorios dejados de reconocer y cancelar en la Resolución No. 183 de 2019, que dio cumplimiento a la sentencia del 15 de mayo de 2018.

Asimismo, que se descuente la cantidad de SEIS MILLONES NOVECIENTOS VEINTIOCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS ($6.928.493), reconocidos y cancelados por concepto de intereses moratorios al DTF.

Inicialmente, le correspondió la demanda al Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, el cual mediante auto del 27 de septiembre de 2021[3] rechazó por improcedente la solicitud de ejecución y remitió el expediente a la Oficina Judicial de Villavicencio para que fuera repartido entre los jueces administrativos.

Luego, correspondió su conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo, el cual mediante auto del 23 de mayo de 2022 negó el mandamiento de pago exponiendo que, el título ejecutivo complejo no se encontraba debidamente integrado y resultaba imposible calcular el monto de la obligación, pues, únicamente se allegó la sentencia proferida el 31 de enero de 2014 por el Juzgado Primero Administrativo de

[1] Índice de Actuación No. 7, registrada el 23/05/2022 14:05:23 en la plataforma SAMAI. Documento 14 SharePoint.
[2] Pág. 7-8. Documento denominado DEMANDA(.pdf), registrada el 17/11/2021 en la plataforma SAMAI. Documento 04 SharePoint.
[3] Documento denominado DEMANDA(.pdf), registrada el 17/11/2021 en la plataforma SAMAI. Documento 07 SharePoint.

Descongestión del Circuito de Villavicencio, haciendo falta la sentencia de segunda instancia proferida el 15 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, junto con la constancia de ejecutoria, conforme lo exige el numeral 2º del artículo 114 del C.G.P.

Por otro lado, con fundamento en jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado[4], señaló que lo pretendido es *"…controvertir en el presente asunto el contenido de la liquidación…"* practicada por la entidad con ocasión de los actos administrativos proferidos en cumplimiento de la sentencia condenatoria, los cuales hacen parte del título complejo, lo que significa que se está alegando que la administración se apartó del verdadero alcance de la orden judicial creando situaciones jurídicas nuevas o distintas que no se discutieron ni definieron en el proceso declarativo, lo cual constituye una excepción a la regla general de improcedencia de demandar los actos de ejecución, por lo tanto la parte ejecutante *"…debió cuestionar la validez del título ejecutivo en su momento y no acudir a esa instancia a discutir la liquidación y el pago realizado"*.

La anterior decisión, fue notificada por estado electrónico el 24 de mayo de 2022[5], siendo recurrida en reposición, subsidio apelación, el 27 del mismo mes y año por la apoderada de la parte actora[6], quien señaló que la entidad demandada no dio cumplimiento total a la providencia del 15 de mayo de 2017, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, por lo que solicita se libre mandamiento de pago por la no cancelación de los intereses moratorios. Añadió que la entidad demandada negó el reconocimiento de intereses en el acto de liquidación de la condena con fundamento en unos apartes del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, pese a que no es vinculante.

Igualmente, indicó que el juez que debe conocer de las demandas interpuestas en ejercicio del proceso ejecutivo con el objeto de obtener el cumplimiento de las sentencias condenatorias, es aquel que profirió la providencia; aunado a que, cuando una providencia condena al pago de una suma de dinero, sin necesidad de formular demanda, se puede solicitar la ejecución ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada la sentencia.

En virtud de lo anterior, respecto de no haber allegado la sentencia de segunda instancia proferida el 15 de mayo de 2017, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, ni las respectivas constancias de notificación y ejecutoria, sostuvo que en la solicitud de ejecución pidió el desarchive del proceso con radicado No. 50001-33-31-003-2008-00144-02, el cual fue archivado por el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio el 04 de diciembre de 2019; ante lo cual, el citador del respectivo despacho judicial, mediante correo electrónico del 06 de octubre de 2020, informó que debía

---

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 3 de abril de 2020. Radicación 76001-23-31-000-2010-02102-01(46033).

[5] Disponible en: https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2343644/97618459/ESTADO+16+DEL+24+DE+MAYO+2022.pdf/da9297e3-fd56-46f5-b749-675b605d0634, y, https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2343644/97618459/MENSAJE+DE+DATOS+ESTADO+SAMAI+24+MAYO.pdf/44d62444-0fae-45ce-ae4b-e4eeb581017b. Documentos 15 y 15.1 SharePoint.

[6] Índice de Actuación No. 9, registrada el 07/07/2022 11:45:20 en la plataforma SAMAI. Documento 16 SharePoint.

cancelar el arancel judicial por valor de $6.800.00, suma que fue debidamente pagada ese mismo día.

Por lo tanto, considera que al haber enviado el Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio la presente actuación a la Oficina Judicial también debió haber allegado los antecedentes de las sentencias objeto de desarchivo.

Posteriormente, mediante auto del 31 de octubre de 2022[7] el *a quo* decidió no reponer la decisión, tras considerar que, *"solamente despliega argumentos tendientes a desvirtuar la falta de integración del título ejecutivo complejo, sin que aun así cumpla con su carga procesal de conformarlo, no obstante, si bien, pudiere llegar a tener razón en lo indicado al respecto, se observa la parte ejecutante no se ocupa del otro fundamento de la decisión en la que se resolvió la denegación del mandamiento, hecho que por sí solo conlleva a no reponer dicha providencia"*.

Asimismo, insistió que el acto administrativo emitido en el presente asunto no es un simple acto de ejecución, sino que nació un acto nuevo al crear una situación jurídica, individual y concreta al ejecutante, por lo que dicha decisión es susceptible de ser controvertida ante la jurisdicción en un proceso declarativo.

Por lo demás, concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 1° del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por el cual negó el mandamiento ejecutivo.

II. Problemas Jurídicos:

El primer problema jurídico que debe abordar la Sala en esta oportunidad, consiste en determinar, si como lo señaló el *a quo*, no es posible librar mandamiento ejecutivo por cuanto no se integró debidamente el título ejecutivo complejo, al no haberse allegado la sentencia proferida en segunda instancia ni la constancia de ejecutoria; o por el contrario, le asiste razón a la recurrente, al indicar que, al solicitar el cumplimiento de la sentencia a continuación del proceso ordinario, junto con su desarchivo, en el expediente debían obrar los antecedentes de las sentencias objeto de ejecución.

[7] Índice de Actuación No. 11, registrada el 31/10/2022 16:39:12 en la plataforma SAMAI. Documento 17 SharePoint.

En segundo lugar, se determinará si el proceso ejecutivo es procedente para solicitar el pago de los intereses moratorios reconocidos en una providencia judicial, y que, a la fecha, según la parte actora, no se han cancelado.

Cabe precisar al respecto que en principio le asiste razón al *a quo* al indicar que el recurso presentado no efectuó de manera expresa un reparo concreto frente al argumento de la decisión consistente en que, al haberse reprochado la liquidación de la condena practicada por la entidad, que hace parte del título complejo, debió cuestionarse su validez en un proceso separado al de ejecución. No obstante, la Sala llegó a la conclusión que, en uso de los poderes interpretativos del juez, privilegiando el derecho sustancial, y para evitar desgastes innecesarios de la administración de justicia propiciando medios de control improcedentes, entenderá como motivo del recurso frente al aludido argumento judicial, el siguiente aparte:

> En el presente caso, la demandada no dio cumplimiento total a la providencia del 15 de mayo de 2017, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019 en el sentido de tener como fecha de expedición de la misma el 15 de mayo de 2018, como lo ordenó la providencia cuanto reconoció y ordenó pagar el capital, mas no los intereses moratorios como lo ordenaba la sentencia y por lo tanto la presente solicitud de librar el Mandamiento de Pago a favor de los demandantes por la no cancelación de los intereses moratorios es procedente.

III. Tesis:

La respuesta al primer problema jurídico planteado es que cuando se solicita la ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario, no resulta exigible a la parte actora que allegue copia de las providencias junto con su constancia de ejecutoria, toda vez que, los mismos ya forman parte del proceso ordinario del que se pretende su ejecución, y con aquellos se puede realizar el correspondiente estudio para librar o no el mandamiento de pago.

Por otro lado, en relación con el segundo problema jurídico planteado, considera la Sala que el proceso ejecutivo sí es procedente para solicitar el pago de una obligación contenida en una providencia judicial, de conformidad con el numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.CA., en cuanto aquella cumpla debidamente con todos los requisitos formales y sustanciales.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

4.1. El título ejecutivo y la acción ejecutiva, especialmente cuando se persigue el cumplimiento de una sentencia:

En materia contenciosa administrativa, el proceso ejecutivo se encuentra consagrado en los artículos 297 a 299 del C.P.A.C.A., con las modificaciones realizadas por la Ley 2080 de 2021. Particularmente, el artículo 297 de este cuerpo normativo indica los actos administrativos o judiciales que constituyen título ejecutivo, así:

> **Ley 1437 de 2011, artículo 297: "***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.*
> *2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*
> *3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*
> *4. 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. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar." (Subrayas por la sala).*

En consonancia, el artículo 422 del C.G.P. determina que puede acudirse a la demanda ejecutiva cuando se evidencia la reunión de determinados elementos que hacen considerar a un documento un título ejecutivo. Así:

> **Ley 1564 de 2012, artículo 422: "***Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, 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." (Subrayas por la sala).*

Así pues, el presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de un título ejecutivo, del cual o los cuales se derive la certeza del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor. De ahí que el documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, de donde se sigue que, sin su presencia, no puede librarse el mandamiento ejecutivo, por tratarse de un requisito indispensable de la ejecución forzada.

Asimismo, se concluye que resulta válida la pretensión de reclamar por vía ejecutiva el cumplimiento estricto de un fallo emanado de esta jurisdicción, cuando se determine que la entidad pública a la que se impuso una condena no la ha cumplido o lo ha hecho de forma incompleta[8].

De tiempo atrás, la jurisprudencia ha señalado que se deben cumplir unos criterios esenciales de forma y fondo para considerar a un documento como título ejecutivo, los cuales han sido explicados en los términos que pasan a evocarse:

> *"(…) Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones **formales y sustantivas esenciales**. **Las formales** consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la*

[8] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 08 de noviembre de 2016. Radicado: 41001-23-33-000-2013-00112-01(52779). C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Actor: Luis Guillermo de Ávila Osorio.

> *existencia de la obligación sean auténticos, y emanen del deudor o de su causante,* ***de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción****, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley.*
> *(…)*
> ***Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. (…)****"*[9] (Negrillas por la sala).

Se ha explicado que la obligación es expresa cuando aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir, que en el documento (o documentos) que contiene la obligación, debe constar en forma nítida el "*crédito - deuda*" [10], sin que sea necesario acudir a elucubraciones o suposiciones.

Por otro lado, la obligación es clara cuando es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido. Por último, es exigible en el evento en que su cumplimiento puede demandarse por no estar supeditado al acaecimiento de un plazo o una condición.

Sobre estos requisitos, además ha dicho la Sección Tercera del Consejo de Estado que, es posible inferirlos acudiendo a una interpretación integral del escrito o de los documentos que se aportan como título ejecutivo. Así se ha expresado la Corporación:

> *"Clara es aquella obligación en la que los elementos constitutivos de la prestación debida son inteligibles o fáciles de comprender; expresa es la que se deriva explícita o evidentemente, en oposición a aquellas presuntas o supuestas, y exigible alude a que la misma tenga vocación para ser satisfecha, bien por haber nacido pura y simple, o en el evento de estar sujeta a plazo o condición, cuando la circunstancia modal que da lugar al pago ya hubiere acaecido.*
>
> *Ahora bien, tratándose de un documento diferente al título valor, la ausencia de alguno de estos elementos solo puede predicarse cuando, a pesar de hacerse una interpretación integral del escrito, no se logra el convencimiento en torno a su ejecutabilidad, porque de la literalidad del mismo se desprenden múltiples opciones en cuanto a la prestación debida, el monto, la forma de pago o las circunstancias para su satisfacción.*
>
> *Es decir que si el escrito en el que consta la obligación objeto de ejecución presenta inconsistencias que pueden ser salvadas mediante la interpretación integral del mismo, y esta inferencia encuentra correspondencia en las pretensiones de la demanda, el juez puede colegir la claridad exigida en la norma y proferir el mandamiento de pago deprecado."*[11]

A su turno, el inciso final del artículo 305 del C.G.P., al regular el tema de la ejecución de las providencias judiciales, indica en relación con el requisito de exigibilidad de la obligación que de ellas se puedan derivar, lo siguiente:

> *"Si en la providencia se fija un plazo para su cumplimiento o para hacer uso de una opción, este solo empezará a correr a partir de la ejecutoria de aquella o de la notificación del auto de obedecimiento a lo resuelto por el superior, según fuere el caso. La condena total o parcial que se haya subordinado a una condición solo podrá ejecutarse una vez demostrado el cumplimiento de esta".*

---

[9] Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 07 de octubre de 2004. Radicado: 25000-23-26-000-2002-01614-01(23989). C.P: Alier Eduardo Hernández Enriquez. Actor: SNS Lavalin Internacional Sucursal Colombia.
[10] Ibídem.
[11] Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 12 de agosto de 2013. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. 25000-23-24-000-2012-00103-01(46918). Actor: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Demandado: Municipio de La Calera.

Ahora, si bien no existe clasificación legal que así lo señale, se ha entendido que los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos. En el primer caso la obligación clara, expresa y exigible se encuentra contenida en un único documento. Mientras que en el segundo se requiere la presencia de varios documentos para que se note la configuración de la indicada obligación.

Como ya fue explicado, por disposición expresa del legislador, la sentencia debidamente ejecutoriada de esta jurisdicción mediante la que se condene a una entidad pública es un título ejecutivo. Ahora bien, conviene resaltar algunas consideraciones jurisprudenciales que se han esgrimido en relación con el asunto:

> *"(…) Es por ello que de vieja data la Sección Tercera ha considerado que con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones:*
>
> *(i) Que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo;*
>
> *(ii) Que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución, por supuesto, solamente respecto de aquello que satisfaga la decisión, en tanto se exige que el derecho cuya ejecución se reclama sea cierto, expreso y exigible, de manera que ninguna discusión se cierna al respecto.*
>
> *(iii) Que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, pero al igual que en el evento anterior, la ejecución solo procede respecto de aquella parte del derecho sobre cuya certeza y legalidad no obre discusión y en donde también tendrá que valorarse la presunción de legalidad de los actos administrativos, pues el proceso de ejecución no puede convertirse, desde ningún punto de vista, en un juicio de legalidad de la decisión administrativa.*
>
> *(iv) Que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia; al igual que en el caso anterior, siempre que con la decisión judicial no se desconozca la presunción de legalidad de los actos administrativos o no se extralimite la competencia ejecutoria del juez, para lo convertirlo en un juzgador de la legalidad del acto administrativo. (…)"*[12]

En cuanto a las obligaciones a ejecutar, aquellas pueden corresponder a las obligaciones de dar, hacer o no hacer. Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que *"La <u>obligación de dar</u> trasmite al acreedor el dominio u otro derecho real. La <u>obligación de hacer</u>, por su parte, impone al deudor el deber de realizar un hecho positivo, pero no implica la trasmisión de ningún derecho real. La <u>obligación de no hacer</u>, en cambio, prohíbe al deudor ejecutar ciertos actos que, sin existir tal prohibición, podría hacerlos libremente"*[13].

Igualmente, frente a la ejecución de sumas de dinero, el artículo 424 del C.G.P., indica que la demanda puede versar sobre una cantidad líquida de dinero y sus intereses

---

[12] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 08 de noviembre de 2016. Radicado: 41001-23-33-000-2013-00112-01(52779). C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Actor: Luis Guillermo de Ávila Osorio.
[13] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 15 de noviembre de 2017. Rad: 54001-23-33-000-2013-00140-01(22065). CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.

desde que se hicieron exigibles hasta que el pago se efectúe, y que debe entenderse por cantidad líquida de dinero *"la expresada en cifra numérica precisa o que sea liquidable por operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas".* De la misma manera, se indica que, si la tasa de los intereses es variable, no es necesario que se indique su porcentaje.

Por último, sobre la forma en que deben aportarse las copias de las providencias, la Ley 1437 de 2011 no indicó requisito alguno, razón por la cual en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 306, debe acudirse a las disposiciones del hoy Código General del Proceso, en cuyo artículo 114, numeral 2, exige que cuando se pretenda utilizar la copia de una providencia como título ejecutivo, solo requerirá de constancia de su ejecutoria.

4.2 Caso concreto:

En el presente asunto, en primer lugar, mientras el juzgado de primera instancia considera que no se debe librar mandamiento ejecutivo por cuanto no se integró debidamente el título ejecutivo complejo, al no haberse allegado la sentencia proferida en segunda instancia ni la constancia de ejecutoria; para la recurrente, al solicitar el cumplimiento de la sentencia a continuación del proceso ordinario, junto con su desarchivo, en el expediente debían obrar los antecedentes de las sentencias objeto de ejecución.

Del acervo probatorio allegado al expediente, se observa lo siguiente:

El 30 de septiembre de 2020[14], los señores NÉSTOR PALACIO GÓMEZ, LUZ STELLA PALACIOS GÓMEZ, NAHUM PALACIOS GÓMEZ, ARACELY ZABALA GONZÁLEZ, NIYITT ESTELA PALACIO ZABALA, y, LEIDY LORENA PALACIOS ZABALA, a través de apoderado judicial, presentaron solicitud de ejecución total de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, ante la secretaría del Tribunal Administrativo del Meta; señalando en el acápite de competencia y solicitudes especiales lo siguiente:

COMPETENCIA

Es competente ese despacho en atención a que el proceso origen de la solicitud, una vez es proferida la sentencia del 15 de mayo de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019 en el sentido de tener como fecha de expedición de la misma el 15 de mayo de 2018, regresó para su posterior trámite, es decir, para que se realizaran las notificaciones pertinentes de la providencia revocada.

PETICION ESPECIAL

De manera comedia solicito el desarchive del proceso No. Radicado No.50001-33-31-003-2008-00144-02, DEMANDANTE: NESTOR PALACIO GÓMEZ Y OTROS, el cual fue archivado por el del Juzgado Noveno Administrativo Mixto de Villavicencio el día 4 de diciembre de 2019-CJ629-

[14] Pág. 1. Documento denominado DEMANDA(.pdf), registrada el 17/11/2021 en la plataforma SAMAI. Documento 04 SharePoint.

Además, determinó como referencia del escrito, lo siguiente:

HONORABLES MAGISTRADOS
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
MAGISTRADO PONENTE: DR.CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
E. S. D.

Ref.: PROCESO DE REPARACION DIRECTA
Radicado No.50001-33-31-003-2008-00144-02
DEMANDANTE: NESTOR PALACIO GÓMEZ Y OTROS
DEMANDADA: EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA META

Y, adjuntó las respectivas sustituciones de poder, con el siguiente objeto:

la Judicatura, para que inicie y lleve hasta su terminación la ejecución total de la condena impuesta en el numeral SEXTO de la sentencia del 15 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019 en el sentido de tener como fecha de expedición de la misma el 15 de mayo de 2018, que señaló: *"CUMPLASE lo dispuesto en esta providencia, en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo*", de conformidad a lo señalado en el artículo 156, numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y artículo 306 del Código General de Proceso, contra la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE GRANADA META atendiendo su trámite hasta su culminación.

Ahora bien, respecto a la ejecución de una sentencia condenatoria a cargo de una entidad pública, debe señalarse que el 09 de mayo de 2019[15] la Sala Plena de esta Corporación, acudiendo a la facultad prevista en el inciso 3º del artículo 35 del C.G.P, unificó criterio, determinando que en dicho caso el beneficiario cuenta con la posibilidad de i) solicitar la ejecución de la condena a continuación del proceso ordinario, ii) iniciar una demanda ejecutiva con el lleno de los requisitos formales, anexando el título base de recaudo y iii) solicitar al juez el cumplimiento inmediato de la orden transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha en ella se señale sin que se haya efectuado el pago, correspondiendo su conocimiento al despacho ponente de la sentencia condenatoria; lo anterior, conforme al análisis jurídico y jurisprudencial realizado por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en auto de unificación del 25 de julio de 2016.

En relación con la primera de las posibilidades mencionadas, esto es, solicitar la ejecución de la condena a continuación del proceso ordinario, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

> *"El Consejo de Estado (sección segunda) adoptó un criterio unificador frente a estos mecanismos, en los siguientes términos[16]:*
>
> *a. Las sentencias judiciales tienen un procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título, cuya regulación parte de los artículos 306 y 307[17] del CGP, y se complementa con las reglas*

[15] Radicado No. 50001-33-31-003-2009-00104-02.
[16] Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 25 de julio de 2017, expediente 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14), C. P. William Hernández Gómez.
[17] Normas aplicables en esta jurisdicción en virtud de lo previsto en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

propias del proceso ejecutivo previsto en el artículo 422 y siguientes del mismo estatuto.

b. Para ello y en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien obtenga una sentencia de condena a su favor puede optar por:

*1. **Iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario, para lo cual debe:***

- ***Formular demanda para que se profiera el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo expuesto en la parte resolutiva de aquella y en la cual se incluyan los requerimientos mínimos indicados en el aparte 3.2.4. de esta providencia.***

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

- ***En este caso no será necesario aportar el título ejecutivo, pues este ya obra en el proceso ordinario.***

- ***El proceso ejecutivo se debe iniciar dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del proceso.***

2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA, a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley.

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

*c. **En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena**; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado.*

d. Cuando se trate de títulos ejecutivos diferentes a la providencia judicial, la competencia sí se define por el factor cuantía previsto en los ordinales séptimos de los artículos 152 y 155 del CPACA. Tal es el caso de (i) un laudo arbitral, puesto que los árbitros no tienen competencia para la ejecución de sus providencias; (ii) los derivados de los contratos estatales que comprende la ejecución de los actos administrativos expedidos en su ejecución.

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

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

*De la providencia en cita, **se colige que cuando el interesado pretenda ejecutar sentencias condenatorias contra una entidad pública, puede elegir entre (i) formular la solicitud de ejecución seguida del trámite ordinario, en cuyo caso no es menester acompañar copia del correspondiente título ejecutivo por cuanto obra dentro del expediente**; (ii) presentar una demanda bajo las premisas normativas de que trata el artículo 162 del CPACA; y (iii) solicitar*

el cumplimiento en los términos del artículo 298 de dicha codificación"[18]. (Subraya y negrilla intencional).

De lo anterior, queda claro que en el presente asunto la parte actora lo que pretendía con el escrito presentado ante la secretaría de esta corporación, correspondía a la ejecución de la condena a continuación del proceso ordinario, consagrado en el artículo 306 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A.; por lo tanto, el respectivo correo electrónico fue reenviado el 04 de octubre de 2020[19] al Juzgado Noveno Administrativo de Villavicencio, y luego, repartido entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Villavicencio, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo[20].

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el juzgado de primera instancia considera que no se debe librar mandamiento ejecutivo por cuanto no se integró debidamente el título ejecutivo complejo, al no haberse allegado la sentencia proferida en segunda instancia ni la constancia de ejecutoria de las providencias objeto de ejecución.

Sin embargo, en relación con la necesidad de allegar la sentencia donde conste la condena a la entidad demandada, junto con la constancia de ejecutoria, en el proceso ejecutivo a continuación del proceso ordinario, el Consejo de Estado ha sido claro en señalar que aquel no constituye un requisito que deba cumplir la parte actora, pues, los mismos ya forman parte del proceso ordinario del que se pretende su ejecución. Al respecto, señaló:

> *"De lo anterior se advierte que se pretendió fijar la línea consistente en que el juez del conocimiento adelante el proceso ejecutivo de sentencias, a través de un escrito de solicitud elevado por el acreedor dentro del mismo expediente con los conceptos y liquidaciones correspondientes, contrario a lo dispuesto como regla general en la jurisdicción de lo contencioso administrativo antes de la Ley 1437 de 2011, donde debía instaurarse una demanda con todas las implicaciones de un nuevo proceso, hasta el punto de reunir la totalidad de los requisitos formales para presentar un escrito demandatorio.*
>
> */…/*
>
> *En consecuencia, es importante subrayar que para el caso que ahora se analiza,* ***no es requisito para estudiar si se libra mandamiento ejecutivo, que se allegue la copia con constancia de ejecutoria de las sentencias que se invocan como título, ello en la medida en que dicha previsión no está consagrada en las normas que regulan la materia y especialmente, porque, como lo aquí pretendido, es la ejecución de la sentencia con fundamento en el artículo 306 del CGP, no se exige que se aporten los fallos que contienen la obligación a ejecutar, toda vez que los mismos ya forman parte del expediente*** *de nulidad y restablecimiento del derecho que adelantó el Tribunal Administrativo del Tolima.*
>
> *En conclusión:* ***No se requiere allegar la copia con la constancia de ejecutoria del fallo, ya que la sentencia original se encuentra en el expediente de nulidad y restablecimiento que adelantó el Tribunal, dentro del cual deberá continuar con la petición que radicó la señora Gloria Lucía Varón Tamayo,***

[18] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Providencia del 07 de marzo de 2019. Rad: 25000-23-42-000-2014-01478-01(3788-14). CP: Carmelo Perdomo Cueter.
[19] Pág. 1. Documento denominado DEMANDA(.pdf), registrada el 17/11/2021 en la plataforma SAMAI. Documento 04 SharePoint.
[20] Índice de Actuación No. 1, registrada el 17/11/2021 en la plataforma SAMAI. Documento 11 SharePoint.

> ***al tratarse de un proceso de ejecución de sentencias previsto en los artículos 305 y 306 del CGP****, que requiere únicamente el escrito debidamente fundamentado elevado por el acreedor ante el juez de conocimiento del asunto ordinario, último que, luego del estudio de los demás presupuestos procesales, deberá librar el mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutiva de la providencia"*[21]. (Subraya y negrilla intencional).

Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el presente asunto se solicitó la ejecución de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, de conformidad con el artículo 306 del C.G.P., esto es, a continuación del proceso ordinario, no resultaba exigible a la parte actora que allegara copia de las providencias objeto de ejecución, ni la constancia de ejecutoria de las mismas.

Si bien el proceso fue sometido a reparto entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Villavicencio, trámite que en efecto correspondía teniendo en cuenta que la providencia de primera instancia fue proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, es decir, un despacho judicial que ya desapareció[22], se observa que en el escrito de ejecución la parte actora solicitó se desarchivara el proceso ordinario, es decir, la autoridad judicial contaba con los antecedentes correspondientes para realizar el estudio del título.

En consecuencia, no le asiste razón al *a quo* frente a este tópico.

Ahora bien, en relación con el segundo problema jurídico planteado, considera la Sala que, tal como se mencionó en el marco teórico de esta providencia, de conformidad con el numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.CA., así como la jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado, las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condena a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, corresponden a títulos ejecutivos, en cuanto aquellas cumplan debidamente con todos los requisitos formales y sustanciales, y la entidad demandada no la haya cumplido o lo haya realizado de forma incompleta.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el presente asunto se pretende la ejecución de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo – Sala Transitoria, corregida mediante auto del 30 de mayo de 2019, el presente medio de control resulta ser el adecuado para su cumplimiento.

---

[21] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 26 de marzo de 2020. Rad: 73001-23-33-000-2017-00204-01(2778-17). CP: William Hernández Gómez.
Reiterado en:
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Providencia del 6 de agosto de 2020. Rad: 25000-23-42-000-2015-01972-01(0899-16). CP: Gabriel Valbuena Hernández.

[22] Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:
Realizadas las anteriores precisiones, es oportuno señalar que en el campo de aplicación de las normas a las que ya se hizo referencia, se pueden presentar los siguientes eventos al momento de determinar la competencia para conocer de un asunto:
a) Puede ocurrir que el Despacho que profirió la sentencia de condena haya desaparecido para el momento en que regresa el expediente del trámite de segunda instancia, caso en el cual la competencia la asumirá el que corresponda de acuerdo con la redistribución o reasignación que se haya dispuesto de los asuntos que este conocía, por parte de la Sala Administrativa del Consejo Superior o Seccional de la Judicatura.
b) Si el proceso se encuentra archivado y ocurre la desaparición del despacho que profirió la condena, la competencia para conocer del proceso ejecutivo le corresponderá a aquel que se determine de acuerdo con el reparto que efectúe la oficina encargada de ello, en el respectivo Circuito Judicial o Distrito Judicial, según el caso.
c) Ahora bien, en el caso de los procesos fallados en vigencia del régimen anterior, esto es, el Decreto 01 de 1984, pero cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el regulado en este último y en el CGP, puesto que pese a que la ejecución provenga del proceso declarativo que rigió en vigencia del Decreto 01 de 1984, el proceso de ejecución de la sentencia es un nuevo trámite judicial.
Lo anterior, porque aunque se realiza a continuación y dentro del proceso anterior, tiene características propias y diferentes, en tanto que además de que originalmente no es de carácter declarativo, en el mismo se pueden presentar excepciones que originan una litigio especial que da lugar a un nuevo fallo o sentencia judicial (Art. 443 ordinales 3.º, 4.º y 5.º del CGP)".
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 25 de julio de 2017. Rad: 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14). CP: William Hernández Gómez.

Recuérdese que el Consejo de Estado ha dicho que "*…el juez al momento de librar el mandamiento debe estudiar los elementos de forma del título, pero especialmente requiere examinarlo para escrutar los presupuestos legales que deben integrar toda actuación judicial, es decir, tiene la obligación de realizar una revisión del título. De manera evidente, este proceder es del todo garantista de los derechos sustanciales de las partes involucradas en el litigio, por lo que, incluso, no puede considerarse meramente como una potestad, sino más bien como un deber para que se logre la efectividad de los derechos reconocidos por las normas sustanciales"*[23].

En la misma providencia se destacó que "*…los funcionarios judiciales deben vigilar que al interior de las actuaciones prevalezca el derecho sustancial, lo que se materializa en el asunto ahora estudiado, en que al analizar si se libra o no mandamiento ejecutivo, se haga en la forma pedida o en la que se considere legal, tal como expresamente lo manda el artículo 430 del CGP atrás citado.* ***Lo anterior, se traduce en que nada impide que el juez, como director del proceso y a quien legalmente le asiste una serie de potestades y deberes, aún oficiosas, pueda examinar con detenimiento el título para efectos de librar el mandamiento como legalmente corresponde.***

Lo explicado, no implica que el funcionario judicial pueda sobrepasar sus deberes para entrar a modificar o cuestionar sesgadamente la decisión contenida en la providencia que se invoca como título ejecutivo, y menos aún, desconocer la cosa juzgada o suplantar las actuaciones propias de las partes, sino que teniendo en cuenta que gran parte de las decisiones condenatorias proferidas por esta jurisdicción señalan los lineamientos para efectos de acatar los respectivos títulos judiciales, debe estudiarse en conjunto los elementos que le permitan estructurar de manera legal el mandamiento ejecutivo." (negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, de cara al objeto de debate en este asunto debe recalcarse que basta que el juez de la ejecución de una sentencia condenatoria verifique cuál es la obligación que se desprende de esta y si en el acto o actos de cumplimiento se refleja o no la observancia de dicha orden judicial, en caso que advierta de los documentos que conforman el título complejo, que la entidad no cumplió total o parcialmente la obligación, luego de verificar los demás requisitos formales y sustanciales deberá librar el mandamiento de pago por la suma pedida en la demanda o por la que considere legal, sin que la mera negativa de la entidad para cumplir la obligación que emerge de la sentencia condenatoria pueda servir de sustento para promover el trámite de un nuevo proceso ordinario a fin de discutir tales argumentos en sede judicial. De aceptarse tal tesis, bastaría que la entidad condenada se opusiese al cumplimiento de la sentencia mediante un nuevo acto administrativo para generar un nuevo proceso ordinario en el que se discutiera la presunción de legalidad que lo acompaña y dilatar, incluso indefinidamente, el cumplimiento de una condena ejecutoriada que además goza del atributo de cosa juzgada.

[23] Auto del 9 de septiembre de 2021, Sección 2ª, Subsección A, radicado No 25000-23-42-000-2020-00219-01(2313-21), C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Si bien es cierto que la jurisprudencia ha creado una excepción a la regla general según la cual los actos de ejecución no son demandables ante la jurisdicción, permitiendo que se abra una vía judicial declarativa cuando quiera que la entidad se apartó del verdadero alcance de la orden judicial creando situaciones jurídicas nuevas o distintas que no se discutieron ni definieron en el proceso declarativo; para el caso particular, a juicio de esta Sala, no aplica tal excepción porque la discusión se centra en la clase de intereses a reconocer luego de la ejecutoria de la condena, cuestión accesoria de la condena que viene siendo debatida al interior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el marco de los procesos ejecutivos, que incluso ha provocado en este Tribunal dos sentencias de unificación[24].

Así las cosas, tampoco le asiste razón al *a quo* al afirmar que para obtenerse el pago de los intereses de una sentencia condenatoria que se invoca como título ejecutivo, se debe acudir a un medio de control distinto al proceso ejecutivo.

En consecuencia, se revocará la decisión proferida el 23 de mayo de 2022 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, y en su lugar, ordenará que se decida sobre el mandamiento de pago, analizando en su totalidad los requisitos exigidos para el efecto, a fin de evitar la multiplicidad de decisiones de segunda instancia.

Además, recuérdese que la Corte Constitucional ha señalado que el *ad quem* debe abstenerse de decidir librar o no mandamiento ejecutivo para garantizar la doble instancia y salvaguardar el derecho de contradicción del ejecutado, según el caso[25]. Así lo precisó la alta corporación:

> *«[…] En el presente asunto, la Sala considera que la Corporación accionada al haber revocado el auto que negó mandamiento de pago y proferir directamente la orden de cancelar la acreencia, actúo por fuera de los márgenes que le otorga su competencia funcional y material, por lo que dicha actuación configuró un defecto orgánico al desconocer los márgenes de decisión del inferior en materias relacionadas con las condiciones formales del título ejecutivo, el beneficio de excusión y las excepciones previas, pues aquellas solo pueden invocarse con la presentación de recurso de reposición contra la providencia que ordenó el pago […]».*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** el auto del 23 de mayo de 2022 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento ejecutivo, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

---

[24] Tribunal Administrativo del Meta. Sala Plena. Sentencia del 10 de noviembre de 2022. Rad. 50001333300820150001201. M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, con la cual se rectificó la postura asumida en la sentencia del 07 de marzo de 2019. Rad. 50001333300620160013901 del mismo ponente.
[25] Corte Constitucional. Sentencia SU-041 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

SEGUNDO: En firme esta decisión, digitalmente remítase el expediente al Juzgado de origen, a fin de que se emita un nuevo pronunciamiento sobre la procedencia de librar o no mandamiento ejecutivo.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 02 de febrero de 2023, según Acta No. 005, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo SAMAI para lo cual podrá validarse en el siguiente enlace https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx .

(firma electrónica)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

(firma electrónica)
JUAN DARÍO CONTRERAS BAUTISTA
Magistrado

(firma electrónica)
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada