

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO – Por dar trámite ajeno al pertinente / PROCESO EJECUTIVO DERIVADO DE SENTENCIA JUDICIAL – No fue el trámite solicitado ni el adecuado / EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA – Dentro del proceso ordinario era el trámite adecuado al caso / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

[L]a Sala advierte que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto procedimental absoluto, por cuanto realizó una exigencia propia de un proceso ejecutivo iniciado a través de una demanda formal, sin advertir que la solicitud presentada por [la Actora]... estaba fundada en el artículo 306 del CGP, es decir, que el trámite de mandamiento de pago debía ser proferido a continuación del proceso ordinario declarativo, por lo que no era necesario que la demandante allegara las sentencias que constituían el título ejecutivo. (...) Así, imponer a la demandante la carga de aportar la sentencia del 21 de mayo de 2009, y, asimismo, hacerle correr con las consecuencias de la omisión en que incurrió la Secretaría del Juzgado de desarchivar el proceso, constituyen un defecto procedimental absoluto, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se apartó del procedimiento legalmente establecido en el artículo 306 del CGP y obstaculizó la realización del derecho sustancial a partir de exigencias que no resultaban aplicables en esta ocasión. Lo anterior significa que el defecto procedimental identificado en la providencia consiste en que la autoridad judicial se apartó del trámite procesal aplicable al caso, y no a un exceso ritual manifiesto dentro del proceso ejecutivo, como podría derivarse de la consideración del a quo constitucional. En efecto, en tanto que el exceso ritual manifiesto supone exceder las cargas formales dentro del procedimiento aplicable, en esta ocasión, el defecto se presentó en que el tribunal accionado, partió de una exigencia impropia del trámite de cobro iniciado por la parte ejecutante. Esta precisión tiene importancia para hacer claridad en que la ratio decidendi del presente fallo se basa en el defecto por inaplicación de las reglas del procedimiento de cobro regulado en el artículo 306 del CGP, y no por un exceso de ritualidades dentro del proceso ejecutivo.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 306

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03927-01(AC)

Actor: CECILIA ALFONSO MARTÍNEZ

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN - SUBSECCIÓN E



ACCION DE TUTELA – SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación¹ que presentó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en contra de la sentencia del 10 de octubre de 2019, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que amparó los derechos fundamentales de la actora al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y dejó sin efectos el fallo acusado.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de tutela

Cecilia Alfonso Martínez presentó solicitud de amparo constitucional² de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en contra de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ocasión del fallo que este profirió el 29 de marzo de 2019, en el que revocó la sentencia del 14 de septiembre de 2017 del Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá.

2. Hechos³

2.1. Cecilia Alfonso Martínez presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), con la pretensión de que se ordenara la reliquidación de su pensión de jubilación con la inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios⁴.

2.2. El asunto fue decidido por el Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, autoridad que, a través de **la sentencia del 15 de agosto de 2008** proferida dentro del proceso con radicado 2005-02747-00, ordenó a CAJANAL reliquidar en forma definitiva la pensión de jubilación de Cecilia Alfonso Martínez, con base en el promedio de los salarios devengados durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 1994 y el 30 de julio de 1998, con la inclusión del Subsidio de Transporte, sueldo, bonificación de vacaciones, primas de alimentación (almuerzos), vacaciones, servicios y navidad⁵. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con **fallo proferido el 21 de mayo de 2009**⁶.

2.3. Como consecuencia de lo anterior, la UGPP emitió la **Resolución número PAP 056995 del 10 de junio de 2011**, en la que reliquidó la pensión de vejez e incrementó su cuantía a partir del 15 de septiembre de 1998⁷.

2.4. La señora Alfonso Martínez radicó **solicitud de ejecución** en contra de la UGPP⁸, el **27 de mayo de 2015**, ante el Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, con la pretensión de que se librara mandamiento de pago por el valor de

¹ Folios 114 a 122 del cuaderno principal.

² Folios 1 a 25 del cuaderno principal.

³ Los hechos son tomados de las providencias que se encuentran en el expediente, teniendo en cuenta que no se evidencian en el mismo, todos los documentos que sirvieron como prueba dentro del proceso ordinario.

⁴ Folio 29 del cuaderno principal.

⁵ Folio 30 del cuaderno principal.

⁶ Ibídem.

⁷ Folio 31 del cuaderno principal.

⁸ Entidad que asumió las funciones de CAJANAL. Ver Decreto 2196 del 12 de junio de 2009.



\$6.635.468, correspondiente a los intereses moratorios derivados de las sentencias del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho⁹.

La ejecutante solicitó al juzgado que, en atención a que solo tenía la copia simple del fallo de primera instancia del 15 de agosto de 2008, ordenara el desarchivo del proceso radicado 2005-2747 con el fin de que las sentencias allí proferidas hicieran parte del respectivo título ejecutivo. Finalmente, con la demanda anexó copia de la Resolución PAP 056995 de 2011.

2.5. El Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, con **auto del 5 de febrero de 2016**, accedió a las pretensiones de la demanda y **libró mandamiento de pago** en contra de la UGPP por el valor solicitado, por concepto de intereses moratorios causados desde el 12 de junio de 2012, hasta cuando se efectuó el pago conforme al inciso 5 del artículo 177 del CCA¹⁰. Dentro de otras, el despacho también ordenó:

“[...] por Secretaría del Juzgado, solicítense el desarchivo del proceso de Nulidad y Restablecimiento del derecho 2005-02747-00, [...] y toda vez que a folios 9 a 21 del ejecutivo, fue aportada copia simple de la sentencia de primera instancia objeto de ejecución, sin que obre en el plenario la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, corrobórese su fidelidad folio a folio con las originales y expídase copia de la sentencia de segunda instancia emitida con su respectiva constancia y autenticidad, notificación y ejecutoria de dichas providencias, para que obren en el proceso”.

2.6. El Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, en la audiencia inicial llevada a cabo **el 14 de septiembre de 2017**, declaró no probada la excepción de pago, **ordenó seguir adelante con la ejecución** en los términos contenidos en el auto del 5 de febrero de 2016 y condenó en costas a la parte vencida.

2.7. Esta decisión fue apelada por la UGPP puesto que, en su concepto, no había legitimación en la causa por pasiva, y porque no estaba de acuerdo con la forma en que se liquidaron los intereses.

2.8. La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con **sentencia de segunda instancia del 29 de marzo de 2019**, declaró probada de oficio la excepción de inexistencia de título ejecutivo. Como fundamento de su decisión, explicó que, una vez revisó los archivos que integraron el expediente, no encontró la totalidad de documentos que constituían el título ejecutivo, concretamente, la sentencia de segunda instancia del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 2005-02747-01. Al respecto, indicó:

“[...] debe tenerse en cuenta que no es procedente que el juez que conoce del proceso ejecutivo oficie a la autoridad judicial en la cual reposa el documento que hoy extraña, para que lo remita al respectivo proceso, en razón a que ello constituye una carga del ejecutante que no puede ser asumida por el juez ejecutor”¹¹.

Por lo anterior, el juez colegiado revocó la sentencia de primera instancia que ordenaba seguir adelante con la ejecución y condenó en costas a la demandante.

3. Pretensiones de tutela

⁹ Folio 29 del cuaderno principal en el que el juez de primera instancia del proceso ejecutivo cita de manera textual la solicitud de la demandante.

¹⁰ Folio 32 del cuaderno principal.

¹¹ Folio 226 del expediente ordinario.



La actora solicitó en su escrito de amparo constitucional: i) amparar los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia; y ii) ordenar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que revoque la providencia del 29 de marzo de 2019, y, en consecuencia, que continúe con la ejecución.

4. Argumentos de la solicitud de tutela

La accionante indicó que el tribunal tutelado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad, en la medida en que incurrió en los defectos procedimental, fáctico, sustantivo, de desconocimiento del precedente judicial, y de decisión sin motivación. Para sustentar sus afirmaciones, la señora Cecilia Alfonso Martínez presentó los argumentos que la Sala resume a continuación:

4.1. Las normas procesales tienen como objetivo la materialización del derecho sustancial, no obstante, en el presente caso, la exigencia de requisitos formales constituyó una barrera para el acceso a la administración de justicia.

4.2. El artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) dispuso que constituyen título ejecutivo las sentencias debidamente ejecutoriadas que condenen a una entidad pública al pago de sumas de dinero, y el artículo 306 de la Ley 1564 de 2012 (CGP) previó que “[...] 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 [...]”.

Las normas citadas fueron desconocidas, en la medida en que, a pesar de que el proceso objeto de tutela se inició ante la misma autoridad que profirió la sentencia del 15 de agosto de 2008 que fue la que condenó a CAJANAL, el tribunal decidió declarar la inexistencia del título ejecutivo.

4.3. Se vulneró el principio de consonancia, puesto que el recurso de apelación que presentó la UGPP en la audiencia inicial del 14 de septiembre de 2017 giró en torno a la supuesta falta de legitimación en la causa por pasiva y a la forma en que se liquidaron los intereses, y no sobre los documentos que componían el título ejecutivo, razón por la que el tribunal excedió su competencia funcional.

4.4. La providencia cuestionada desconoció el material obrante en el proceso ejecutivo, pues con los hechos de la demanda y con la Resolución PAP 056995 del 10 de junio de 2011, se probó el sentido del fallo del 21 de mayo de 2009. Ahora bien, la anterior providencia fue emitida por la misma autoridad tutelada, motivo por el que no era necesario oficiar a alguna autoridad.

Por lo tanto, no era posible que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarara la excepción de inexistencia de título ejecutivo y con ello “deslegitimara” la sentencia del 15 de agosto de 2008 que fue aportada en copia simple.

4.5. La parte ejecutada no cuestionó en su debido momento los documentos que conformaban el título ejecutivo que permitió que se librara mandamiento de pago, por lo que dicho silencio subsanó el formalismo que exige el tribunal reprochado.

4.6. La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal administrativo de Cundinamarca desconoció varias sentencias del Consejo de Estado en las que se estableció que no era necesario aportar el título ejecutivo cuando el proceso se



iniciara en el mismo despacho a continuación del ordinario, porque se presumía que allí reposaba la totalidad del expediente.

5. Trámite en primera instancia e intervenciones

5.1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, con auto del 9 de septiembre de 2019, admitió la acción de tutela, vinculó a la UGPP y al Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá y ordenó notificar a las partes y a los vinculados.

5.2. Intervenciones

5.2.1. La UGPP presentó escrito el 16 de septiembre de 2019, en el que esgrimió los mismos argumentos del fallo acusado respecto de la inexistencia de título ejecutivo. Destacó la necesidad de que exista un título ejecutivo debidamente conformado que contenga una obligación clara, expresa y exigible. Manifestó que la providencia tutelada era una decisión que se encontraba en firme, que fue emitida por el juez natural de la causa y que había hecho tránsito a cosa juzgada.

Finalmente, la entidad prestacional afirmó que no era procedente la acción de tutela, porque no se había demostrado la existencia de un perjuicio irremediable.

5.2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca contestó que la sentencia de segunda instancia no fue aportada por la parte actora. Además, afirmó que la demanda ejecutiva no se instauró a continuación del proceso ordinario, por lo que esta fue registrada con un radicado diferente y remitida sin el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo anterior, indicó que no hubo desconocimiento del precedente del Consejo de Estado.

6. Sentencia de primera instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 10 de octubre de 2019, amparó los derechos fundamentales incoados porque consideró que el Tribunal incurrió en un defecto procedimental absoluto **por exceso ritual manifiesto**, al declarar de oficio la excepción de inexistencia de título ejecutivo. Como sustento de su decisión, presentó los siguientes argumentos:

6.1. Pese a que el auto del 5 de febrero de 2016 ordenó que se desarchivara el proceso ordinario con radicado 2005-02747-01 para que la sentencia del 21 de mayo de 2009 que integraba el título ejecutivo fuera allegada, la autoridad tutelada no observó que el secretario del juzgado fue quien no dio cumplimiento a dicha orden.

6.2. La omisión del secretario del juzgado no puede ser atribuida al ejecutante, cuando en su escrito solicitó que fuera aportada por la autoridad judicial que había llevado el proceso y que administraba el expediente.

6.3. El *ad quem* actuó de manera desproporcionada al imponer una carga que no debía asumir la parte demandante.

Por estas razones, el juez de tutela de primera instancia: i) dejó sin efectos la sentencia de segunda instancia del 29 de marzo de 2019; ii) ordenó al Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá que asegure el cumplimiento de la orden impartida en el auto del 5 de febrero de 2016 sobre el desarchivo del proceso ordinario con radicado 2005-02747-00, y que, posteriormente, remita el expediente al superior; y iii) dispuso que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal



Administrativo de Cundinamarca emita un nuevo pronunciamiento en el que resuelva el recurso de apelación interpuesto por la UGPP en contra del fallo del 14 de septiembre de 2017, teniendo en cuenta todas las piezas procesales que conforman el título ejecutivo.

7. Impugnación

La UGPP recurrió la decisión del 16 de septiembre de 2019 emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con los mismos argumentos con los que contestó a la solicitud de amparo. Además, alegó que la acción constitucional no es el medio idóneo para reclamar prestaciones económicas.

Por las anteriores razones, la entidad prestacional solicitó que se revoque la sentencia del 16 de septiembre de 2019 y, por lo tanto, se niegue el amparo de derechos fundamentales.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en el artículo 1º, numeral 5 del Decreto 1983 de 2017 que modificó el Decreto 1069 de 2015 y en el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019, que adoptó el reglamento interno del Consejo de Estado.

2. Procedibilidad de la acción

Como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional y particularmente la sistematización realizada en la sentencia C-590 de 2005, en los casos en que la solicitud de amparo se dirige contra una providencia judicial, es pertinente realizar, primero, un examen de procedibilidad general para, luego, en caso de resultar superado dicho estudio, pasar a hacer el pronunciamiento de fondo en el que se resuelva el problema jurídico, en los términos de los defectos aducidos por el accionante conforme a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial¹².

2.1. La Sala encuentra que hay **legitimación en la causa por activa**, en la medida en que la accionante de este trámite constitucional es la titular de los derechos fundamentales que aduce están siendo vulnerados en el proceso ejecutivo objeto de tutela.

También está probada la **legitimación por pasiva**, porque la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fue la autoridad

¹² Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se concretan en los defectos o errores en que puede incurrir la decisión cuestionada, de modo que, si en una decisión judicial se presenta alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional. A saber:

a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, que ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material de prueba obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el que se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; g) desconocimiento del precedente constitucional, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance y h) violación directa de la Constitución Política, cuando los jueces desconocen la aplicación de la Ley Fundamental, conforme al mandato consagrado en el artículo 4º de la Carta Política que antepone de manera preferente la aplicación de sus postulados.



que profirió la providencia judicial cuestionada.

2.2. La Sala observa que, de acuerdo con el numeral 4¹³ de los antecedentes de esta providencia, la actora presentó de forma clara los **hechos y fundamentos** por los cuales en su sentir, la decisión del tribunal de declarar probada de oficio la inexistencia de título ejecutivo configura los defectos procedimental, fáctico, sustantivo, por desconocimiento del precedente judicial y de decisión sin motivación.

En particular, por cuanto la tutelante manifestó que, en términos generales, el tribunal se apartó de los procedimientos y requisitos establecidos para el cobro de obligaciones a través de lo regulado en el artículo 306 del CGP.

2.3. El asunto tiene **relevancia constitucional**, toda vez que, declarar probada de oficio la inexistencia de título, a pesar de que i) el proceso ejecutivo fue presentado ante las mismas autoridades judiciales que profirieron las sentencias que se pretenden hacer cumplir; ii) el expediente ordinario reposa en el despacho del *a quo*; y iii) con auto del 5 de febrero de 2016 se ordenó el desarchivo del referido expediente por solicitud de la actora; podría desbordar los procedimientos y requisitos mínimos establecidos para el cobro de obligaciones en cabeza de entidades del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 306 del CGP, con lo cual se afectarían los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

2.4. En lo que respecta al requisito de **subsidiariedad**, la Sala lo considera cumplido, dado que, por haberse generado la alegada vulneración de derechos fundamentales en el fallo de segunda instancia del proceso ordinario, la actora no cuenta con un mecanismo de defensa judicial con el que pueda controvertir la decisión proferida por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la sentencia de primera instancia, ni se advierte la configuración de alguna causal de procedibilidad del recurso extraordinario de revisión.

2.5. El requisito de **inmediatez** se encuentra superado en el *sub lite*, al tener en cuenta que la sentencia de segunda instancia reprochada fue proferida el 29 de marzo de 2019, y la acción constitucional se radicó el 28 de agosto del mismo año, es decir, dentro del término razonable que la jurisprudencia Constitucional y que esta Corporación han definido en seis meses¹⁴.

2.6. Finalmente, la Sala advierte que: i) la posible irregularidad procesal como sustento de la solicitud de amparo podría tener la trascendencia de cambiar la decisión reprochada; y ii) la providencia cuestionada en la presente solicitud de amparo no es una sentencia de tutela.

¹³ Argumentos de la solicitud de tutela.

¹⁴ Sobre este lapso de seis meses, ha habido una continua comunicación concordante entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, quienes lo han definido como razonable. Por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Constitucional T-246 de 2015, se alude a este criterio a partir de la sentencia proferida por la Sala Plena de esta Corporación, del 5 de agosto de 2014, en la que, explícitamente, "(...) la Sala Plena, como regla general, acoge un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación o ejecutoria de la sentencia, según el caso, para determinar si la acción de tutela contra providencias judiciales se ejerce oportunamente" (Radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01).

Lo anterior, en todo caso, debe tomarse de manera flexible a partir de las condiciones del caso concreto, pues, como lo deja claramente dicho la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia T-246 de 2015, confirmando las sentencias T-328 de 2010, T-860 de 2011, T-217 de 2013 y T-505 del mismo año, "el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, toda vez que, "(...) en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso".



Superados los requisitos generales de la acción de tutela contra providencia judicial, la Sala procede a plantear el problema jurídico y emitir un pronunciamiento de fondo.

3. Problema Jurídico

A la Sala le corresponde establecer si la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia al proferir en la sentencia del 29 de marzo de 2019, al declarar probada de oficio la excepción de inexistencia de título, dentro del proceso de ejecución que se lleva a cabo a continuación del proceso ordinario, conforme al artículo 306 del CGP.

4. Solución al problema jurídico

A efectos de desarrollar este acápite, es necesario, antes, hacer claridad sobre el régimen aplicable al procedimiento que la parte actora inició, en su momento, para solicitar el cobro del título ejecutivo contenido en las sentencias judiciales proferidas dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

4.1. Los títulos ejecutivos, conforme al artículo 422 del CGP, son obligaciones que deben ser claras, expresas y exigibles, contenidas, entre otros, en documentos que provengan del deudor o su causante y que constituyan, plena prueba, en contra de este. Esta calidad pueden tenerla, entre otras, las sentencias condenatorias proferidas por un juez de cualquier jurisdicción, o las providencias que en los procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia¹⁵. Al respecto, es importante destacar para el *sub lite* que el CPACA, en el artículo 297, prescribe lo siguiente:

“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 [...].”

Ahora bien, en relación con la obligación de pago de la que trata la norma citada, el acreedor cuenta con varios mecanismos judiciales para hacerla efectiva:

4.1.1. El primero, consiste en solicitar al funcionario judicial que requiera a la autoridad obligada el cumplimiento de la providencia, cuando, transcurrido un año desde su ejecutoria, no se ha pagado lo condenado. Sobre este trámite, el artículo 298 *ibídem*, inciso primero, dispone:

“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 [...].”

Este trámite, se diferencia del proceso ejecutivo, y así lo ha establecido esta Corporación como se lee en el auto de unificación proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, el 25 de julio de 2017¹⁶:

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 3 de octubre de 2018, radicado 13001333100420170012601.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de unificación del 25 de julio de 2017, radicado 11001031500020140153400.



“En este evento el mismo juez de conocimiento procederá a librar un requerimiento de carácter judicial en el que indique las consecuencias legales de carácter penal y disciplinario de ese proceder, sin que ello conlleve adelantar un proceso ejecutivo.”

En efecto, en el proyecto inicial del CPACA se había previsto que el incumplimiento a la orden del juez en este caso constituiría “[...] *infracción disciplinaria gravísima, sancionable con destitución del cargo, aplicable al Jefe Superior de la Entidad y a los demás funcionarios responsables de la omisión, mediante el proceso oral a que se refiere el Código Único Disciplinario [...]*”, previsión que fue eliminada en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes para segundo debate del proyecto¹⁷, en la medida en que estas implicarían unas consecuencias que no corresponden al proceso ejecutivo.

Así las cosas no se señalaron procedimientos posteriores a realizar con base en esta orden de cumplimiento dada por el juez, por lo que no podría asimilarse la misma a un mandamiento de pago con las consecuencias y procedimientos previstos en el CGP para la ejecución de las providencias judiciales” (subrayas agregadas).

Como se observa, el referido trámite implica un requerimiento para que, a través del despacho judicial, la entidad cumpla con lo que le corresponda, en los términos de la providencia. Esto no supone una formalidad para el sujeto solicitante, y la actuación del despacho no tiene la naturaleza del mandamiento de pago y por tanto, no se derivan sus consecuencias propias.

4.1.2. La segunda posibilidad, es la que tiene el acreedor de presentar solicitud de ejecución, sin necesidad de una nueva demanda ante el juez que la profirió, para que, dentro del mismo expediente en que fue proferida, adelante el trámite ejecutivo. Este evento está regulado en el artículo 306 del CGP, de la siguiente forma:

“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 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. [...]” (La Sala subraya).

En este caso, es preciso indicar que, en atención a que la solicitud de ejecución se surtirá dentro del expediente en el que se profirieron las sentencias que servirán de título ejecutivo, no es necesario aportar este último, sino que basta con manifestar, principalmente, el valor de la condena impuesta, el nivel de incumplimiento (total o parcial), y el monto por el que pretende que se libere mandamiento de pago.

4.1.3. La última posibilidad, se refiere al proceso ejecutivo propiamente dicho, que se inicia a partir de la presentación de la demanda con las formalidades dispuestas en el artículo 162 del CPACA, que da lugar a un proceso judicial nuevo y, para el caso, diferente a aquel en el que se profirió la sentencia que se pretende ejecutar, razón por la que es necesario allegar el respectivo título debidamente

¹⁷ Gaceta del Congreso 951 del 23-11-2010.



conformado¹⁸. Este *proceso* está normado en el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso.

Al punto, es necesario resaltar la posición del Consejo de Estado según la cual, “[...] en los procesos ejecutivos, el juez no puede completar o adicionar elementos que permitan configurar en su totalidad el título ejecutivo [...]”¹⁹. Al respecto, la Sección Tercera dijo:

“En el proceso ejecutivo, a diferencia de los juicios de cognición, la ley enseña que si la demanda y sus anexos son aptos, siempre y cuando exista jurisdicción, se libraré mandamiento de pago y sino [sic] se negará el mandamus; este es el sentido del artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, pues, expresa que presentada la demanda y acompañada del documento (s) que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado para que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal. [...]”

En el juicio ejecutivo, el juez carece de competencia para requerir a quien se considera acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento (s) que constituye el título ejecutivo; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda”²⁰.

Lo anterior, por cuanto la composición del título ejecutivo complejo es una carga en cabeza del sujeto ejecutante a quien le corresponde aportarlo en su totalidad. Al respecto, esta Corporación ha expresado lo siguiente:

“La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor. Por lo tanto el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución”²¹

En conclusión, el CPACA, en una lectura sistemática con el CGP, prevé tres mecanismos diferentes para efectos de hacer efectiva la obligación de pago de dinero en cabeza de una autoridad del Estado derivado de una decisión judicial, de las cuales, conviene traer las siguientes particulares diferencias:

- i) el primero (art. 298 del CPACA) no pretende un trámite ejecutivo sino de cumplimiento, en el que basta, precisamente, que el acreedor manifieste que no se ha dado cumplimiento total o parcial de la obligación;
- ii) el segundo (art. 306 del CGP), que procura que, el mismo órgano judicial que declaró el derecho, emita un mandamiento de pago sobre su providencia ordinaria, en el que no es necesario allegar el título ejecutivo; y

¹⁸ Artículos 422 y siguientes del CGP.

¹⁹ Consejo de Estado, auto del 8 de marzo de 2018, exp. 58585.

²⁰ Consejo de Estado. Auto del 12 de julio de 2001, exp. 2028; sentencia la Sección Tercera de once (11) de octubre del dos mil seis (2006). Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 30566.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del doce (12) de julio de dos mil uno (2001), exp. 20286.



- iii) el tercero (art. 422 y siguientes del CGP), que configura un proceso judicial independiente con sus formalidad propias, como aportar el respectivo título²².

4.2. Ahora bien, con el fin de resolver el caso concreto a partir de la anterior consideración, es preciso tener presente y puntualizar las siguientes circunstancias fácticas:

4.2.1. El Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá profirió sentencia condenatoria el 15 de agosto de 2008, en contra de CAJANAL y a favor de Cecilia Alfonso Martínez, dentro del proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 2005-02747-01, decisión que fue confirmada por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fallo del 21 de mayo de 2009.

4.2.2. Cecilia Alfonso Martínez radicó escrito el 27 de marzo de 2015, a través de apoderado judicial, dirigido al Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, para que se llevará a cabo trámite ejecutivo dentro del proceso de nulidad y restablecimiento con radicado 2005-02747-01, con el fin de obtener el pago de los intereses derivados de la sentencia proferida el 15 de agosto de 2008, que fue confirmada con fallo del 21 de mayo de 2009. Como fundamento de su petición, citó los artículos 305 y 306 del CGP.

4.2.3. En el referido escrito, la tutelante manifestó que la extinta CAJANAL, con la Resolución número PAP 056995 del 10 de junio de 2011, dio cumplimiento a la condena impuesta por el Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, no obstante, no reconoció el pago de intereses moratorios, por lo que solicitó que se librara mandamiento de pago por el valor de \$6'635.468. Para lo anterior, pidió el desarchivo del expediente ordinario con radicado 2005-02747.

4.2.4. El Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá, con auto del 5 de febrero de 2016, libró mandamiento de pago por el valor solicitado y ordenó a la Secretaría del Juzgado desarchivar el mencionado expediente, no obstante, dicha orden no se cumplió. Esta decisión fue recurrida por la entidad ejecutada, conforme al artículo 430 del CGP²³, empero, con providencia del 24 de marzo de 2017 se confirmó en su totalidad.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de unificación del 25 de julio de 2017, radicado 11001031500020140153400: "En síntesis, la solicitud regulada en el artículo 298 ib. difiere de la que busca iniciar la ejecución de la sentencia a continuación del proceso ordinario, por cuanto esta última implica que la parte solicite que se libere el mandamiento de pago y por tanto que especifique como mínimo lo siguiente:

a) La condena impuesta en la sentencia

b) La parte que se cumplió de la misma, en caso de que se haya satisfecho en forma parcial la obligación o el indicar que esta no se ha cumplido en su totalidad.

c) El monto de la obligación por la que se pretende se libere mandamiento en la cual se precisen y liquiden las sumas concretas no pagadas aún - en caso de tratarse de la obligación al pago de sumas de dinero -, o la obligación concreta de dar o hacer que falta por ser satisfecha.

Lo anterior, sin perjuicio de que a su elección, pueda formular una demanda ejecutiva con el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA y anexar el respectivo título ejecutivo, caso en el cual no varía la regla de competencia analizada.

De otra parte, para la solicitud prevista en el artículo 298 ib., basta indicar que no se ha dado cumplimiento a la sentencia y que se debe requerir su cumplimiento inmediato a cargo de la autoridad, sin perjuicio de que se concrete la fracción no satisfecha de la obligación impuesta y/o de que se inicie la ejecución forzada que regulan las normas analizadas y según lo señalado en los párrafos precedentes".

²³ ARTÍCULO 430. Mandamiento Ejecutivo. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

[...]"



4.2.5. En el fallo del 14 de septiembre de 2017, el Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá ordenó seguir adelante con la ejecución de la obligación en los términos del mandamiento de pago. Esta decisión fue apelada por la UGPP²⁴ debido a que, por un lado, consideró que no había legitimación en la causa por pasiva, y, por otro lado, no estuvo conforme con la forma de liquidación de los intereses pedidos.

4.2.6. Finalmente, la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró de oficio la inexistencia de título ejecutivo, debido a que no encontró incorporada dentro del expediente la sentencia de segunda instancia del 29 de mayo de 2009.

4.3. Planteados los anteriores criterios teóricos y fácticos del *sub lite*, para la Sala es preciso afirmar que el escrito que presentó la accionante el 27 de marzo de 2015 está fundado en el mecanismo de ejecución de la obligación que se lleva a cabo a continuación del proceso ordinario dentro del mismo expediente con radicado 2005-02747-01. Es decir, en el segundo de los trámites que anteriormente se relacionaron para el cobro de obligaciones de pago reconocidas en sentencias judiciales, basado en el artículo 306 del CPACA.

A esta conclusión se arriba al tener en cuenta que, en primer lugar, la solicitud de librar mandamiento de pago fue dirigida al Juez Veinticinco Administrativo de Bogotá, es decir, el mismo que profirió la sentencia que sirve de título; en segundo lugar, la persona solicitante manifestó que el trámite debía ser llevado a cabo dentro del proceso declarativo de nulidad y restablecimiento del derecho; y, por último, el fundamento de la petición fue el artículo 306 del CGP.

Lo anterior implica que no era exigible que se presentaran las sentencias que constituían título ejecutivo, sino que bastaba con que se indicara el valor de la condena, el incumplimiento de la autoridad obligada y el monto de la pretensión de pago.

La Sala encuentra que estos requisitos fueron satisfechos por Cecilia Alfonso Martínez, por cuanto manifestó en el escrito del 27 de marzo de 2015, principalmente, que la extinta CAJANAL dio cumplimiento a la condena impuesta, con la Resolución PAP 056995 del 10 de 2011, exento lo relacionado a los intereses moratorios, los que tasó en la suma de \$6.635.468.

4.4. En ese orden, la Sala advierte que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en un defecto procedimental absoluto, por cuanto realizó una exigencia propia de un proceso ejecutivo iniciado a través de una demanda formal, sin advertir que la solicitud presentada por Cecilia Alfonso Martínez el 27 de marzo de 2015 estaba fundada en el artículo 306 del CGP, es decir, que el trámite de mandamiento de pago debía ser proferido a continuación del proceso ordinario declarativo, por lo que no era necesario que la demandante allegara las sentencias que constituían el título ejecutivo.

No pasa por alto esta judicatura, que fue desproporcionada la exigencia en la providencia reprochada del 29 de marzo de 2019, en la medida en que la ejecutante solicitó el desarchivo del proceso ordinario 2005-02747-01 y el Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá en el auto del 5 de febrero de 2016 aceptó y ordenó tal desarchivo.

²⁴ Entidad que asumió las funciones de CAJANAL. Ver Decreto 2196 del 12 de junio de 2009.



Así, imponer a la demandante la carga de aportar la sentencia del 21 de mayo de 2009, y, asimismo, hacerle correr con las consecuencias de la omisión en que incurrió la Secretaría del Juzgado de desarchivar el proceso, constituyen un defecto procedimental absoluto, pues el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se apartó del procedimiento legalmente establecido en el artículo 306 del CGP y obstaculizó la realización del derecho sustancial a partir de exigencias que no resultaban aplicables en esta ocasión.

Lo anterior significa que el defecto procedimental identificado en la providencia consiste en que la autoridad judicial se apartó del trámite procesal aplicable al caso, y no a un exceso ritual manifiesto dentro del proceso ejecutivo, como podría derivarse de la consideración del *a quo* constitucional. En efecto, en tanto que el exceso ritual manifiesto supone exceder las cargas formales dentro del procedimiento aplicable, en esta ocasión, el defecto se presentó en que el tribunal accionado, partió de una exigencia impropia del trámite de cobro iniciado por la parte ejecutante.

Esta precisión tiene importancia para hacer claridad en que la *ratio decidendi* del presente fallo se basa en el defecto por inaplicación de las reglas del procedimiento de cobro regulado en el artículo 306 del CGP, y no por un exceso de ritualidades dentro del proceso ejecutivo. Es decir, que **de ninguna manera propone una suerte de flexibilización de los requisitos previstos en la ley para adelantar un proceso ejecutivo con fundamento en el artículo 422 y siguientes del mismo código**, para el que se establece como un requisito *sine qua non*, que con la demanda ejecutiva, la parte ejecutante constituya de manera integral el título ejecutivo; **cuestión que aquí no se discute ni se exceptiona.**

Por lo tanto, en atención a que la Sala encontró configurado el defecto procedimental en la providencia tutelada, se relevará de entrar a determinar si la autoridad reprochada incurrió en los demás defectos invocados.

4.5. Por las anteriores razones, la Sala confirmará la decisión adoptada por el juez *a quo* —pero por las razones aquí expuestas— en la que: i) dejó sin efectos la sentencia de segunda instancia del 29 de marzo de 2019; ii) ordenó al Juzgado Veinticinco Administrativo de Bogotá que asegure el cumplimiento de la orden impartida en el auto del 5 de febrero de 2016 sobre el desarchivo del proceso ordinario con radicado 2005-02747-00, y que, posteriormente, remita el expediente al superior; y iii) dispuso que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca emita un nuevo pronunciamiento en el que resuelva el recurso de apelación interpuesto por la UGPP en contra del fallo del 14 de septiembre de 2017, teniendo en cuenta todas las piezas procesales que conforman el título ejecutivo.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Tercera Subsección “C” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 10 de octubre de 2019 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, **por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.**

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.



Radicado: 11001-03-15-000-2019-03927-01
Demandante: Cecilia Alfonso Martínez

TERCERO: ENVÍAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvamento de voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-03913-00

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado