

**APELACION AUTO - Segunda instancia / APELACION AUTO QUE REVOCA MANDAMIENTO DE PAGO POR VIA DE REPOSICION - Procedencia / MANDAMIENTO EJECUTIVO - No es apelable / MANDAMIENTO EJECUTIVO - Auto que lo niega total o parcialmente. Apelable en el efecto suspensivo / MANDAMIENTO EJECUTIVO - El auto que lo revoca por vía de reposición. Es apelable en el efecto diferido**

Respecto de la procedencia del recurso de apelación contra el auto que revoca parcialmente el mandamiento de pago por vía de reposición, el artículo 505 del Código de Procedimiento Civil, dispone: "Artículo 505. Notificación del mandamiento ejecutivo y apelación. <Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: El mandamiento ejecutivo se notificará en la forma indicada en los artículos 315 a 320 y 330. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente, lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido. Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios" Procede, entonces, la Sala a resolverlo, por cuanto la parte ejecutante, lo interpuso contra la providencia del 27 de julio de 2010, en la que el Tribunal decidió reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010, mediante el cual se libró mandamiento de pago a su favor, por concepto de intereses, (...)

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 505

**ACCION EJECUTIVA - Título ejecutivo. Requisito esencial / TITULO EJECUTIVO - Definición / TITULO EJECUTIVO - Obligación clara, expresa y exigible**

Para adelantar una acción ejecutiva es requisito esencial que exista un título ejecutivo, que constituye el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, sobre cuya existencia no cabe duda alguna. En ese orden, la ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo -art. 488 del Código de Procedimiento Civil-. En este sentido, ha dicho la Sala, en reiteradas oportunidades, que "Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 488

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar sentencia de 27 de enero de 2005, expediente número 27322

**TITULO EJECUTIVO COMPLEJO - Requisitos / TITULO EJECUTIVO COMPLEJO - Validez / ACTA DE ACUERDO CONCILIATORIO - Para que preste mérito ejecutivo la debe aprobar el Juez Administrativo / ACUERDO DE CONCILIACION - Hace tránsito a cosa juzgada / ACTA DE CONCILIACION - Presta mérito ejecutivo si es aprobada por el Juez**

Se trata de un título ejecutivo complejo integrado por el acta de conciliación y por la providencia judicial aprobatoria del mismo. Sobre su validez, la jurisprudencia ha dispuesto: "2.2.1. Para que un acta de acuerdo conciliatorio preste mérito

ejecutivo la debe aprobar el Juez Administrativo. A partir de la Ley 23 de 1991 se permitió que las entidades públicas acudieran a la conciliación prejudicial o judicial, como un mecanismo válido de solución alternativa de conflictos, siempre que ésta cuente con la homologación del juez administrativo. Esto, en virtud de que las entidades de derecho público, cuando acuden a este mecanismo, disponen del dinero público -art. 2.470 CC-, actitud que debe rodearse de mayores exigencias a las establecidas en el tráfico jurídico entre particulares. Así las cosas, la validez y eficacia de ese negocio jurídico, en materia administrativa, está condicionada a la aprobación judicial, pues el juez debe ejercer un control tendiente a establecer que obren las pruebas necesarias que justifiquen el acuerdo, que no sea violatorio de la ley y que tampoco sea lesivo para el patrimonio público -art. 65 A de la ley 446 de 1998-, aprobación sin la cual la conciliación no produce efecto. En el caso concreto, el reconocimiento de las obligaciones, a cargo del INVIAS, por provenir de un acuerdo conciliatorio que no fue aprobado judicialmente, carece de la aptitud para constituir un título ejecutivo, como lo pretende el ejecutante. Al respecto, dice la ley 446 de 1998 que: Artículo 66. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo. Artículo 72. El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada (...). El contenido de estas normas es claro, además de que su sentido es obvio, en cuanto que sólo presta mérito ejecutivo el acta de conciliación debidamente aprobada. En este sentido, también ha dicho la Sala que: "Ahora bien, si se trata de una conciliación prejudicial, la situación es similar. En efecto, la aprobación de una conciliación prejudicial enerva la acción que tiene el demandante para acudir a la jurisdicción a reclamar las pretensiones conciliadas, dado que esa decisión hace tránsito a cosa juzgada. En cambio, si ésta no es aprobada, el actor se verá obligado a iniciar un proceso de conocimiento ante la jurisdicción administrativa para lograr la satisfacción de sus pretensiones. (...) La conciliación lograda en audiencia conforma un acto sometido a la condición de su aprobación. Son así dos elementos que no se entienden separados ya que solo producen sus efectos como una unidad. La conciliación sola sin su aprobación no es más que un principio de auto de terminación del proceso, pero no la conciliación procesal que le pone fin y que tiene los efectos de la cosa juzgada. 'En este punto la ley es bastante clara: La conciliación y el auto que la apruebe tendrán los efectos de cosa juzgada (inc. 5º art. 6º Dec. 2651/91)."

**FUENTE FORMAL:** LEY 23 DE 1991 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 2450 / DECRETO 2651 DE 1991 - ARTICULO 6. INCISO 5 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 65 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 66 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 72

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar providencia de 3 de mayo de 2007, expediente número 88001233100020020001401 (25647), Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero, ejecutante Castro Tcherassi SA. y otro; sentencia de 24 de agosto de 1995, expediente número 10971, Consejero Ponente doctor Daniel Suárez Hernández, actor Sociedad Cogefar Impresit Construzioni Generali S.P.A. Sucursal Colombia y auto de 5 de febrero de 1993, expediente número 7633, Consejero Ponente doctor Carlos Betancur Jaramillo, actor Inter Socotel

**TITULO EJECUTIVO COMPLEJO - Debe contener una obligación clara, expresa y exigible / ACUERDO CONCILIATORIO - Providencia que aprueba conciliación. Presta mérito ejecutivo / PROVIDENCIA QUE APRUEBA ACUERDO CONCILIATORIO - Requisito indispensable para realizar el cobro ante la entidad / INTERESES - Causación / CAUSACION INTERESES - Regla general. Código Contencioso Administrativo. Artículo 177 / CAUSACION**

**INTERESES - El acreedor debe acudir ante la entidad responsable presentando la totalidad de los documentos pertinentes para ese efecto**

En providencia del 23 de abril de 2010, por considerar que el título ejecutivo complejo, contenía una obligación clara, expresa y exigible, conforme lo exige el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal libró mandamiento de pago a favor de la sociedad Concreconic S.A, en contra del Invías, por el capital insoluto actualizado, en la suma de \$5.992.728.147.82, y por concepto de intereses liquidados desde el 14 de febrero de 2007 hasta el 28 de enero de 2010, la suma de \$2.125.021.401.2; para un total de \$8.117.749.549.02. La parte ejecutada, en el recurso de reposición, afirmó que como la demandante, con la solicitud de pago ante el Invías, no allegó la primera copia de la providencia que aprobó el acuerdo conciliatorio, que era la que prestaba mérito ejecutivo, ni con posterioridad, luego de los requerimientos para que lo hiciera, y por ello, no fue posible que la entidad realizara el pago voluntariamente, volviendo mas cuantiosa la obligación. (...) Como quiera que el Tribunal acogiendo los argumentos expuestos por la ejecutada, repuso el mandamiento de pago, en lo que tiene que ver con los intereses, esto es, los literales b y c de aquella providencia, la sociedad ejecutante interpuso recurso de apelación haciendo especial énfasis, en que la causación de los mismos no ha cesado (...) Admite la Sala, que se encuentra acreditado en el proceso, que si bien la sociedad ejecutante presentó solicitud de pago ante el Invías en varias oportunidades (...) la entidad les dio respuesta a las mismas con los oficios (...); requiriéndole para que aportara la primera copia del auto aprobatorio de la conciliación, a efectos de continuar con el correspondiente procedimiento administrativo de pago, sin embargo, aquélla no lo allegó. De igual forma, en auto del 11 de marzo de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia, la requirió nuevamente (...) Respecto del argumento expuesto en el recurso de apelación, de que, a efectos de calcular la causación de los intereses, a la sociedad ejecutante no se le debió exigir la presentación de esa primera copia del auto que aprobó el acuerdo conciliatorio con la solicitud de pago, como quiera que en el numeral 3 de la parte resolutive de la misma, se dispuso que (...) Advierte la Sala, que si bien quedó plasmada la voluntad del acuerdo respecto de la causación de los intereses, lo cierto es que como regla general para hacer efectivas las condenas a cargo de las entidades públicas, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, dispuso que si cumplidos 6 meses desde la ejecutoria de la providencia que aprueba una conciliación, los beneficiarios no han acudido ante la entidad responsable pudiendo haberlo hecho, por tener en su poder las copias respectivas para hacer efectivo el pago, cesa la causación de intereses de todo tipo, desde entonces y hasta cuando se presente la solicitud en debida forma. Se tiene, entonces, que para la causación de intereses, el acreedor debió acudir ante la entidad responsable presentando la totalidad de los documentos pertinentes para ese efecto, de los que trata el artículo 3 del Decreto 678 de 1993, y como en el presente caso la sociedad no lo hizo así, no se dieron los presupuestos establecidos para tal efecto.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 488 /  
DECRETO 678 DE 1993 - ARTICULO 3 / CODIGO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO - ARTICULO 177

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION TERCERA SUBSECCION C**

**Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO**

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil once (2011)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2010-00169-01(39948)**

**Actor: CONCRECONIC S.A.**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS-INVIAS-**

**Referencia: PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto del 27 de julio de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo del Antioquia, en el que decidió reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010, mediante el cual se libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante, por concepto de intereses.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 28 de enero de 2010, la sociedad Concreconic S.A., a través de su representante legal y mediante apoderado judicial, interpuso demanda ejecutiva contra el Instituto Nacional de Vías –Invías-, con el fin de que se librara mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero liquidadas hasta el 26 de enero de 2010:

“2.1.1. Por capital insoluto liquidado al 26 de enero de 2010, incluida en este la actualización pactada al mismo desde el 26 de octubre de 2006 hasta el 26 de enero de 2010, la suma de **\$6.075.517.652.14**

2.1.2. Por concepto de intereses de este capital actualizado, liquidados al 12% anual, desde el 26 de octubre de 2006, fecha del acuerdo conciliatorio, hasta el 26 de enero de 2010, la suma de **\$2.369.451.884.34**

**2.1.3. TOTAL MANDAMIENTO \$8.444.969.536.48**

2.2. Los anteriores valores deberán ser actualizados con el valor del I.P.C. publicado por el DANE - COLOMBIA, y liquidados los intereses a las tasas

convenidas en la conciliación, esto es el 12% anual desde el 26 de enero de 2010, y hasta la fecha en que se efectúe el pago efectivo por INVÍAS.

2.3. Sea condenada la entidad demandada al pago de las costas del proceso, conforme con la ley 446 de 1998.”

2. Como fundamento de las pretensiones, expuso los siguientes hechos:

2.1. El 26 de octubre de 2006, la sociedad Concreconic S.A. celebró acuerdo conciliatorio con el Instituto Nacional de Vías- Invías-, en el proceso ejecutivo acumulado radicado con el No. 05001-23-31-000-2000-02747-00, donde pactaron que este último pagaría a la primera, la suma de \$5.111.236.575.18; además, si la cancelación se hacía dentro de los 6 meses siguientes a su aprobación, no habría lugar al cobro de intereses, ni a actualización.

Vencido ese término, si no se había efectuado el pago, se otorgó un plazo adicional de 6 meses, caso en el que se liquidarían intereses del 6% anual, y no se cobraría actualización. De igual forma, si cumplido éste último plazo, sin que el Invías hubiera efectuado el pago, se le reconocería a los acreedores un interés moratorio anual equivalente al porcentaje del IPC del año inmediatamente anterior al periodo a liquidar, más un 12% hasta cuando se hiciera el pago real y efectivo de la suma conciliada.

2.2. Adujo que el Invías no había cancelado la obligación originada en el acuerdo conciliatorio, ni sus intereses.

2.3. Efectuados los cálculos de acuerdo con los conceptos anteriores, afirmó que el Invías le adeudaba a la sociedad Concreconic S.A., la suma de \$8.444.969.536.48, valor que incluía la actualización e intereses, hasta el 26 de enero de 2010, individualizados así:

“3.8.1. VALOR A FAVOR DE MI MANDANTE en la conciliación en octubre 26 de 2006 (acorde con el numeral 6.1. página 35 auto aprobatorio del 4 de diciembre de 2006, del H. Tribunal Administrativo de Antioquia)  
**\$5.111'236.575.18**

3.8.2. SUMA QUE FUE PAGADA POR INVÍAS con valores embargos a orden del Tribunal de Antioquia, según autorizado en la conciliación: (ordinal c) página 14 del auto de 6 de febrero de 2007 del del H. Tribunal Administrativo de Antioquia) \$40'741.569.10

3.8.3. SALDO DE CAPITAL ACTUALIZADO hasta octubre de 2006 a favor de mi mandante (\$4.015.971.595.24 - 32.011.370.70) **\$5.070'495.006.08**

3.8.4. FACTOR DE ACTUALIZACION DE ESTE CAPITAL, correspondiente a Variación de índices del año anterior, según indica la conciliación: IPC enero 2009=100.5893278602 / IPC octubre 2005 83.94966713662 = 1,19820996665181

3.8.5. VALOR CAPITAL INSOLUTO LIQUIDADO al 26 de enero de 2010, incluida en este la actualización pactada al mismo desde el 26 de octubre de 2006, hasta el 26 de enero de 2010, la suma de (\$5.070'495.006.08 x 1,19820996665181)= **\$6.075.517.652.14**

3.8.6. POR CONCEPTO DE INTERESES DE ESTE CAPITAL ACTUALIZADO, liquidados al 12% anual, desde el 26 de octubre de 2006, fecha de la conciliación, hasta el 26 de enero, de 2010, 38 meses al 12% anual, la suma de (\$6.075.517.652.14 x 38 / 12 x 12%) = **\$2.369.451.884.34**

**3.8.7. TOTAL MANDAMIENTO \$8.444.969.536.48”**

3. En providencia del 23 de abril de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia libró mandamiento de pago a favor de la sociedad Concreconic S.A., y en contra del Invías, por las siguientes sumas de dinero:

“A. por capital insoluto actualizado de 13 de febrero de 2007 hasta enero 28 de 2010, la suma de CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (5.992.728.147.82)

B. Por concepto de intereses insolutos liquidados desde el 14 de febrero de 2007 hasta el 28 de enero de 2010, la suma de DOS MIL CIENTO VEINTICINCO MILLONES VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS UN PESOS CON DOS CENTAVOS (\$2.125.021.401.2)

C. Total del mandamiento de pago, OCHO MIL CIENTO DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON PUNTO DOS CENTAVOS (\$8.117.749.549.02)”

4. El 12 de mayo siguiente, la parte ejecutada interpuso recurso de reposición contra la anterior providencia, al considerar que para que la parte actora pudiera acudir a la acción ejecutiva, debió presentar con anterioridad ante la entidad, la solicitud de pago, cumpliendo con los requisitos de que trata el artículo 3 del Decreto 768 de 1993<sup>1</sup>, esto es, con la primera copia auténtica de la respectiva providencia judicial, con la constancia de su notificación y fecha de ejecutoria, y

<sup>1</sup> Por el cual se reglamentan los artículos 2o., literal f), del decreto 2112 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 16 de la ley 38 de 1989.

aquella habérsela negado. Y, como quiera que a la solicitud, la parte actora no anexó la primera copia que prestaba mérito ejecutivo del auto que aprobó la conciliación, el Invías, sin negarle el pago, lo requirió en varias oportunidades para que la allegara, sin que en efecto fuera aportada.

Sostuvo, por lo tanto, que el título base de la ejecución no era exigible, pues los beneficiarios del mismo, no le dieron la oportunidad a la entidad de realizar el pago voluntariamente, generando el cobro de intereses moratorios que hacían más cuantiosa su obligación.

De igual forma, respecto de la causación de los intereses de mora por el no pago oportuno de la obligación, manifestó que, si bien el Tribunal citó el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, omitió la última parte de su inciso 6°, que dispone, que para que cese la causación de intereses, transcurridos 6 meses después de la fecha de ejecutoria del auto que aprueba la conciliación, la solicitud de pago del interesado, debe ir acompañado de la documentación exigida, es decir, del título que presta mérito ejecutivo, y como en este caso no fue allegado, infirió que la causación de los mismos había cesado.

5. En providencia del 27 de julio de 2010, el Tribunal decidió reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010, mediante el cual se libró mandamiento de pago a favor de la sociedad ejecutante, referentes al concepto de intereses, al considerar que si bien la sociedad Concreconic S.A., presentó la solicitud de pago ante el Invías, dentro del término de 6 meses concedido para tal efecto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, no cumplió con uno de los requisitos exigidos, precisamente del que trata el literal a del artículo 3 del Decreto 768 de 1993, toda vez que no aportó la primera copia del auto que aprobó la conciliación, aún después de haber sido requerido por esa Corporación mediante proveído del 11 de marzo de 2010, para dar cumplimiento a ese requisito.

6. El apoderado de la sociedad demandante, interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, al considerar que la presentación de la cuenta de cobro no hacía parte del título ejecutivo, y que como la forma de pagar los intereses fue pactada voluntariamente por las partes en la audiencia de conciliación, éstos comenzaron a causarse el día siguiente de la aprobación del acuerdo, y en nada

dependían de la presentación de la primera copia de aquella providencia con la cuenta de cobro.

7. El recurso fue concedido el 27 de septiembre de 2010 por el *a quo*, y admitido en esta Corporación el 2 de diciembre siguiente.

## II.- CONSIDERACIONES

1. Respecto de la procedencia del recurso de apelación contra el auto que revoca parcialmente el mandamiento de pago por vía de reposición, el artículo 505 del Código de Procedimiento Civil, dispone:

**“Artículo 505. Notificación del mandamiento ejecutivo y apelación.**  
<Artículo modificado por el artículo 48 de la Ley 794 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El mandamiento ejecutivo se notificará en la forma indicada en los artículos 315 a 320 y 330.

**El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente, lo será en el efecto suspensivo; y el que por vía de reposición lo revoque, en el diferido.**

Cuando se revoque el mandamiento ejecutivo se condenará al ejecutante en costas y perjuicios”.(Negritas y subrayas por fuera de texto)

Procede, entonces, la Sala a resolverlo, por cuanto la parte ejecutante, lo interpuso contra la providencia del 27 de julio de 2010, en la que el Tribunal decidió reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010, mediante el cual se libró mandamiento de pago a su favor, por concepto de intereses, donde dispuso:

“A. por capital insoluto actualizado de 13 de febrero de 2007 hasta enero 28 de 2010, la suma de CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (5.992.728.147.82)

**B. Por concepto de intereses insolutos liquidados desde el 14 de febrero de 2007 hasta el 28 de enero de 2010, la suma de DOS MIL CIENTO VEINTICINCO MILLONES VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS UN PESOS CON DOS CENTAVOS (\$2.125.021.401.2)**

**C. Total del mandamiento de pago, OCHO MIL CIENTO DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON PUNTO DOS CENTAVOS (\$8.117.749.549.02)”** (Negritas por fuera de texto)

2. Para adelantar una acción ejecutiva es requisito esencial que exista un título ejecutivo, que constituye el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, sobre cuya existencia no cabe duda alguna. En ese orden, la ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo -art. 488<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Civil-. En este sentido, ha dicho la Sala, en reiteradas oportunidades, que “Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante.”<sup>3</sup>

3. En el asunto bajo examen, la sociedad Concreconic S.A., pretende la ejecución de las sumas de dinero generadas por el incumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado el 26 de octubre de 2006 con el Instituto Nacional de Vías- Invías-, y de la aprobación de éste por el Tribunal Administrativo de Antioquia en providencia del 4 de diciembre del mismo año, donde quedó establecido que la entidad pagaría a la sociedad, la suma de \$5.111.236.575.18.

Así las cosas, se trata de un título ejecutivo complejo integrado por el acta de conciliación<sup>4</sup> y por la providencia judicial aprobatoria del mismo<sup>5</sup>. Sobre su validez, la jurisprudencia ha dispuesto<sup>6</sup>:

---

<sup>2</sup> **Artículo 488.-Títulos ejecutivos.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso-administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.”

<sup>3</sup> Sentencia del 27 de enero de 2005. Sección Tercera. Rad. 27.322.

<sup>4</sup> Folios 56 a 59 del Cuaderno No.1 del Tribunal

<sup>5</sup> Folios 9 a 38 del Cuaderno No.1 del Tribunal

<sup>6</sup> Sentencia del 3 de mayo de 2007. Radicado: 88001233100020020001401 (25.647), Ejecutante: Castro Tcherassi SA. y Otro, C.P. Enrique Gil Botero

**“2.2.1. Para que un acta de acuerdo conciliatorio preste mérito ejecutivo la debe aprobar el Juez Administrativo.**

A partir de la Ley 23 de 1991 se permitió que las entidades públicas acudieran a la conciliación prejudicial o judicial, como un mecanismo válido de solución alternativa de conflictos, siempre que ésta cuente con la homologación del juez administrativo. Esto, en virtud de que las entidades de derecho público, cuando acuden a este mecanismo, disponen del dinero público -art. 2.470 CC-, actitud que debe rodearse de mayores exigencias a las establecidas en el tráfico jurídico entre particulares.

Así las cosas, la validez y eficacia de ese negocio jurídico, en materia administrativa, está condicionada a la aprobación judicial, pues el juez debe ejercer un control tendiente a establecer que obren las pruebas necesarias que justifiquen el acuerdo, que no sea violatorio de la ley y que tampoco sea lesivo para el patrimonio público -art. 65 A de la ley 446 de 1998-, aprobación sin la cual la conciliación no produce efecto.

En el caso concreto, el reconocimiento de las obligaciones, a cargo del INVIAS, por provenir de un acuerdo conciliatorio que no fue aprobado judicialmente, carece de la aptitud para constituir un título ejecutivo, como lo pretende el ejecutante. Al respecto, dice la ley 446 de 1998 que:

Artículo 66. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo.

Artículo 72. El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriados prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada (...).

El contenido de estas normas es claro, además de que su sentido es obvio, en cuanto que sólo presta mérito ejecutivo el acta de conciliación debidamente aprobada. En este sentido, también ha dicho la Sala que:

“Ahora bien, si se trata de una conciliación prejudicial, la situación es similar. En efecto, la aprobación de una conciliación prejudicial enerva la acción que tiene el demandante para acudir a la jurisdicción a reclamar las pretensiones conciliadas, dado que esa decisión hace tránsito a cosa juzgada. **En cambio, si ésta no es aprobada, el actor se verá obligado a iniciar un proceso de conocimiento ante la jurisdicción administrativa para lograr la satisfacción de sus pretensiones.**<sup>7</sup> (Negrillas fuera de texto)  
(...)

‘La conciliación lograda en audiencia conforma un acto sometido a la condición de su aprobación. Son así dos elementos que no se entienden separados ya que solo producen sus efectos como una unidad. **La conciliación sola sin su aprobación no es más que un principio de auto de terminación del proceso, pero no la**

---

<sup>7</sup> Sección Tercera. Sentencia de 24 de agosto de 1995. Actor: Sociedad Cogefar Impresit Costruzioni Generali S.P.A. Sucursal Colombia. Ddo: Instituto Nacional de Vías. Exp. 10.971.

**conciliación procesal que le pone fin y que tiene los efectos de la cosa juzgada.**

'En este punto la ley es bastante clara: La conciliación y el auto que la apruebe tendrán los efectos de cosa juzgada (inc. 5º art. 6º Dec. 2651/91).'<sup>8</sup> (Negrillas por fuera del texto original).

4. En providencia del 23 de abril de 2010<sup>9</sup>, por considerar que el título ejecutivo complejo, contenía una obligación clara, expresa y exigible, conforme lo exige el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal libró mandamiento de pago a favor de la sociedad Concreconic S.A, en contra del Invías, por el capital insoluto actualizado, en la suma de \$5.992.728.147.82, y por concepto de intereses liquidados desde el 14 de febrero de 2007 hasta el 28 de enero de 2010, la suma de \$2.125.021.401.2; para un total de \$8.117.749.549.02.

4.1. La parte ejecutada, en el recurso de reposición, afirmó que como la demandante, con la solicitud de pago ante el Invías, no allegó la primera copia de la providencia que aprobó el acuerdo conciliatorio, que era la que prestaba mérito ejecutivo, ni con posterioridad, luego de los requerimientos para que lo hiciera, y por ello, no fue posible que la entidad realizara el pago voluntariamente, volviendo mas cuantiosa la obligación.

Además, sostuvo, que mal hizo el juez, al afirmar que la causación de los intereses no había cesado, pues ignoró de esta manera, los oficios en que el Invías dio respuesta a las mencionadas solicitudes, documentos en los cuales reiteraba la exigencia a Concreconic S.A. del requisito para el pago, contenido en el artículo 3

---

<sup>8</sup> Auto del 5 de febrero de 1993, Exp. 7633. M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

En un sentido un poco diferenciado, pero afin a la temática que se trata, la Sala ha dicho que "Por último, el ejecutante afirmó que en el acta de conciliación prejudicial el Departamento confesó la acreencia existente en su favor.

"En ese sentido esta Sala precisa que la confesión de las entidades públicas no sirve como título ejecutivo. Así lo establece el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, al decir:

"No vale la confesión espontánea de los representantes judiciales de la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias, los Municipios y los establecimientos públicos ()"

"La anterior manifestación no puede aceptarse a la luz de la ley, pues el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, dispone:

"No vale la confesión espontánea de los representantes judiciales de la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias, los Municipios y los establecimientos públicos.

"Tampoco podrá provocarse confesión mediante interrogatorio de dichos representantes, ni de las personas que lleven la representación administrativa de tales entidades. . ." (Subraya la Sala).

"El Alcalde ostenta la representación judicial y administrativa del municipio (Constitución Nacional, art. 200; art. 3º de la Ley 28 de 1974 y art. 149 del C. C. A.). A la luz de lo pregonado en el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil, transcrito antes, la confesión del Alcalde de Bello no la valora la Sala, como sí lo hizo el a quo, por las razones ya anotadas."

<sup>9</sup> Folios 247 y 248 del Cuaderno No.1 del Tribunal

del decreto 768 de 1993, sin el cual no resultaba procedente la cancelación de la acreencia.

4.2. Como quiera que el Tribunal acogiendo los argumentos expuestos por la ejecutada, repuso el mandamiento de pago, en lo que tiene que ver con los intereses, esto es, los literales b y c de aquella providencia, la sociedad ejecutante interpuso recurso de apelación haciendo especial énfasis, en que la causación de los mismos no ha cesado, toda vez que en ningún momento debió exigírsele la presentación de la primera copia del auto que aprobó en acuerdo conciliatorio con la solicitud de pago, y que por tal razón se seguirán causando hasta tanto no se realice el mismo, conforme a lo pactado por ambas partes en la audiencia de conciliación.

5. Admite la Sala, que se encuentra acreditado en el proceso, que si bien la sociedad ejecutante presentó solicitud de pago ante el Invías en varias oportunidades, a saber, el 29 de marzo de 2007<sup>10</sup>, el 20 de septiembre de 2007<sup>11</sup>, y el 15 de septiembre de 2009<sup>12</sup>; la entidad les dio respuesta a las mismas con los oficios Nos. OAJ-012424 del 11 de abril de 2007<sup>13</sup>, 45971 del 30 de octubre de 2007<sup>14</sup>, 54095 del 14 de diciembre de 2007<sup>15</sup>, 57476 y 57482 del 30 de diciembre de 2009<sup>16</sup>; requiriéndole para que aportara la primera copia del auto aprobatorio de la conciliación, a efectos de continuar con el correspondiente procedimiento administrativo de pago, sin embargo, aquélla no lo allegó.

De igual forma, en auto del 11 de marzo de 2010<sup>17</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia, la requirió nuevamente, así: “ *el ejecutante deberá allegar el documento que da cuenta que realizó en debida forma la solicitud de pago ante la entidad demandada, conforme lo dispone el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de determinar la fecha en que se comenzaron a causar los intereses.*”, sin que hasta la fecha haya sido aportado al proceso.

6. Respecto del argumento expuesto en el recurso de apelación, de que, a efectos de calcular la causación de los intereses, a la sociedad ejecutante no se le debió

---

<sup>10</sup> Folios 125 y 126 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>11</sup> Folios 149 a 151 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>12</sup> Folios 165 y 166 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>13</sup> Folios 107 y 108 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>14</sup> Folios 111 a 113 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>15</sup> Folios 181 y 182 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>16</sup> Folios 116 y 172 y 173 del cuaderno No. 1 del Tribunal

<sup>17</sup> Folios 102 y 103 del cuaderno No. 1 del Tribunal

exigir la presentación de esa primera copia del auto que aprobó el acuerdo conciliatorio con la solicitud de pago, como quiera que en el numeral 3 de la parte resolutive de la misma, se dispuso que, *“para el pago del saldo pendiente a los acreedores en la forma y términos dispuestos para cada uno de los ejecutantes, se fija un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de este auto aprobatorio; dentro de este término no se reconocerán ni intereses, ni actualización de ninguna especie. Vencido este plazo, si no se ha efectuado el pago de la suma conciliada, se otorgará un plazo adicional de seis (6) meses para que se efectúe el pago, durante ese término se reconocerá un interés del seis por ciento (6%). Si vencido este último plazo no se ha efectuado el pago real de las sumas conciliadas, se reconocerá a los ejecutantes un interés moratorio anual equivalente al porcentaje del IPC del año inmediatamente anterior al período a liquidar, más un doce por ciento (12%), hasta que se haga el pago real de la suma conciliada”*.

Advierte la Sala, que si bien quedó plasmada la voluntad del acuerdo respecto de la causación de los intereses, lo cierto es que como regla general para hacer efectivas las condenas a cargo de las entidades públicas, el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, dispuso que si cumplidos 6 meses desde la ejecutoria de la providencia que aprueba una conciliación, los beneficiarios no han acudido ante la entidad responsable pudiendo haberlo hecho, por tener en su poder las copias respectivas para hacer efectivo el pago, cesa la causación de intereses de todo tipo, desde entonces y hasta cuando se presente la solicitud en debida forma.

Se tiene, entonces, que para la causación de intereses, el acreedor debió acudir ante la entidad responsable presentando la totalidad de los documentos pertinentes para ese efecto, de los que trata el artículo 3 del Decreto 678 de 1993<sup>18</sup>, y como en el presente caso la sociedad no lo hizo así, no se dieron los presupuestos establecidos para tal efecto.

---

<sup>18</sup> **ARTÍCULO 3o. SOLICITUD DE PAGO.** Quien fuere beneficiario de una obligación dineraria establecida en una sentencia condenatoria a cargo de la Nación, o su apoderado especialmente constituido para el efecto, elevará la respectiva solicitud de pago ante la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito presentado personalmente ante dicha Subsecretaría o con escrito dirigido a la misma, donde conste la presentación personal ante juez o notario, en la cual deberá afirmar bajo la gravedad del juramento que no se ha presentado ninguna otra solicitud de pago por el mismo concepto. Para tales efectos allegará a su solicitud:

a) <Literal modificado por el artículo 2 del Decreto 818 de 1994. El nuevo texto es el siguiente:> **Primera copia auténtica de la respectiva sentencia con la constancia de notificación y fecha de ejecutoria.**

b) De ser el caso, los poderes que se hubieren otorgado, los cuales deberán reunir los requisitos de ley y estar expresamente dirigidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a la Subsecretaría

Por lo anterior, le asistió la razón al Tribunal en reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010, concernientes a los intereses, respecto del auto en el que se libró mandamiento de pago a favor de la demandante.

Es este estado de cosas, habrá lugar a confirmar la providencia apelada, esto es, el auto del 27 de julio de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo del Antioquia.

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

#### **RESUELVE:**

**Primero. Confírmase** el auto apelado, esto es, el proferido el 27 de julio de 2010, por el Tribunal Administrativo del Antioquia, en el que decidió reponer los literales B y C del artículo segundo del auto del 23 de abril de 2010.

**Segundo.** En firme esta decisión, por Secretaría, **devuélvase** el expediente al Tribunal, para lo de su cargo.

#### **Cópiese, notifíquese y cúmplase**

---

Jurídica del mismo, la cual cumplidos estos requisitos procederá a efectuar el reconocimiento de la correspondiente personería jurídica.

c) Los datos de identificación, teléfono y dirección de los beneficiarios y sus apoderados.

d) De ser el caso, la certificación del Banco de la República, sobre el valor del gramo de oro.

e) Para los casos de reintegro, deberá anexarse una declaración extrajuicio y personal, en la que se manifieste si se recibieron o no salarios o emolumentos de origen oficial durante el tiempo en que estuvo retirado de su trabajo, e indicarse que no se intentó el cobro ejecutivo después de (18) meses, si fuere el caso.

f) Los demás documentos que por razón del contenido de la condena, sean necesarios para liquidar su valor.

**ENRIQUE GIL BOTERO    OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
**Presidente**

**JAME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**