

**Proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la garantía del debido
proceso y seguridad jurídica**

Elkin Jesús Gil Rojas

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Derecho

Directora

Natalia Sánchez Rodríguez

Magister en Derecho

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas

Maestría en Derecho

2026

Dedicatoria

A mi familia – Papás, hijos, hermano y sobrinas-, que son mi apoyo.

Elkin Jesús Gil Rojas

Agradecimientos

A Dios por sus bendiciones y sabiduría, a mi directora de tesis que con sus conocimientos me brindó aportes valiosos para lograr esta tesis.

Elkin Jesús Gil Rojas

Contenido

Introducción	11
1. Proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la garantía del debido proceso y la seguridad jurídica	12
1.1 Planteamiento del problema.....	12
1.2 Justificación.....	15
1.3 Objetivos	16
1.3.1 Objetivo general	16
1.3.2 Objetivos específicos.....	16
2. Marco referencial	17
2.1 Marco teórico	17
2.1.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva	17
2.2 Estado del arte, estado del conocimiento o de la cuestión	17
2.3 Marco conceptual	22
2.4 Marco legal.....	25
3. Diseño metodológico o metodología	29
4. Resultados	30
4.1 La naturaleza del proceso ejecutivo adelantado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las etapas procesales que se establecen para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos adquiridos.	30
4.2 Análisis crítico a luz de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa conforme a la línea jurisprudencial de la Corte	

Constitucional desde la expedición de la Constitución Política y del Consejo de Estado en recientes pronunciamientos 43

4.3 Lineamientos de mejora de articulación entre el CGP y el CPACA en cada una de las etapas del proceso ejecutivo que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desde el principio de la seguridad jurídica y el debido proceso..... 57

Referencias..... 74

Lista de figuras

Figura 1. <i>Inicio del proceso ejecutivo</i>	41
Figura 2. <i>Etapas procesales</i>	41
Figura 3. <i>Resolución de excepciones</i>	42
Figura 4. <i>Etapa de liquidación del crédito</i>	43
Figura 5. <i>Nuevo esquema del proceso ejecutivo</i>	65

Resumen

Con el presente trabajo de investigación se pretende mostrar que el proceso ejecutivo (PE) aplicable en la jurisdicción contenciosa administrativa, constituido con la articulación de dos codificaciones procesales, la Ley 1437 de 2011 en adelante CPACA y el Código General del Proceso en adelante CGP, contiene etapas procesales que son incompatibles tratándose del cobro de sentencias judiciales, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, lo cual afecta o incide de manera negativa en la seguridad jurídica y el debido proceso. En ese sentido, al analizar las etapas procesales que se transponen del CGP se mostrará como impacta de manera negativa en la garantía de la seguridad jurídica, y la materialización de los derechos sustanciales reconocidos en la providencia que sirve de base como título ejecutivo. Del diagrama que se hará con ocasión al primer objetivo específico, se evidenciará la complejidad de un proceso ordinario traído de esta jurisdicción que hace que el *debido proceso* se vea vulnerado al estar compuesta de etapas y procedimientos que hacen nugatorio los derechos reconocidos. También se analizará las medidas cautelares que se decretan al interior del proceso ejecutivo, y el principio de inembargabilidad, para mostrar la ineficacia de estas, así como la amplia gama de restricción de embargo que recaen sobre los bienes del Estado que no están armonizadas por las excepciones fijadas por la jurisprudencia constitucional. Con base en lo anterior, se propondrán lineamientos de mejora entre el CGP y el CPACA en las etapas del proceso ejecutivo desde el principio de *seguridad jurídica* y del debido proceso.

Palabras clave: proceso ejecutivo, debido proceso, seguridad jurídica, tutela efectiva

Abstract

This research paper intends to demonstrate that the enforcement process (PE) applicable in the contentious-administrative jurisdiction, regulated by two procedural frameworks, Law 1437 of 2011 (hereinafter CPACA) and the General Code of Procedure (hereinafter CGP), contains procedural stages that are incompatible with the execution of judicial decisions. Such incompatibilities undermine and/or negatively affect legal certainty and due process. The analysis focuses on the procedural stages transposed from the CGP and shows how they negatively affect the guarantee of judicial certainty and the realization of the substantive rights recognized in the judgment serving as the basis for enforcement. A diagram developed for the first specific objective illustrates the complexity of an ordinary process within this jurisdiction, revealing how its stages and procedures can infringe due process by nullifying recognized rights. Additionally, the study examines precautionary measures decreed within the enforcement process and the principle of unseizability, highlighting their ineffectiveness and the broad range of seizure restrictions affecting State assets, restrictions that remain unharmonized with the exceptions established by constitutional jurisprudence. Based on these findings, the paper proposes improvement guidelines to harmonize the CGP and CPACA in the stages of the enforcement process, grounded in the principles of legal certainty and due process.

Keywords: enforcement process, due process, legal certainty, effective protection

Glosario

Debido proceso: las garantías mínimas en los procesos, y valoración probatoria, acompañado de la independencia e imparcialidad del juez que deberá fundamentar la decisión en los hechos del caso y las normas aplicables. (Sentencia C 496/15, 2015)

Medida cautelar: instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impide que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva (Sentencia C-485/03, 2003)

Proceso ejecutivo: fue instituido por el legislador como un mecanismo judicial encaminado a hacer efectiva al deudor público una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que se encuentre contenida en un título ejecutivo. Sometidas al principio de inembargabilidad consagrado en el artículo 63 de la Constitución Política. (Sentencia No. 760012333000-2023-00698-01/25, 2025)

Seguridad jurídica: es un principio transversal del derecho que protege y garantiza que los administrados cuenten con una estabilidad legislativa, el respeto por el precedente judicial, la publicidad en el procedimiento y las restricciones de aplicar al arbitrio trámites que no estén previsto en la *Ley Principio de inembargabilidad:* contenido en el artículo 63 de la Constitución Política (1991), en virtud del cual se protegen los bienes, las rentas y recursos, teniendo como parámetro el principio según el cual el Estado debe atender los fines a que hace referencia el constituyente en su artículo 2.

Sentencia condenatoria: pronunciamiento judicial que termina el proceso en donde se define la responsabilidad o incumplimiento de la entidad pública frente al asunto alegado. Según

el Consejo de Estado la obligación que se determina en el fallo es expresa en cuanto impone una obligación de dar, hacer o no hacer. (Sentencia No. 050012333000-2016-02362-01/19, 2019).

Tutela judicial efectiva: la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso. (Sentencia C-279/13, 2013)

Introducción

La seguridad jurídica es un principio transversal del derecho que protege y garantiza que los administrados cuenten con una estabilidad legislativa, el respeto por el precedente judicial, la publicidad en el procedimiento y las restricciones de aplicar al arbitrio trámites que no estén previsto en la Ley, arraigado en los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, lo cual permite que se efectivicen y garanticen. Por su parte, el debido proceso se cataloga como un derecho fundamental que otorga garantías en las diferentes actuaciones administrativa o judiciales que adelanten los ciudadanos. Con base en estos principios se analizará el proceso ejecutivo y las etapas procesales que lo integran para determinar la ineficacia de estas, proponiéndose lineamientos de mejora de integración que permitan la tutela efectiva y la materialización de los derechos reconocidos en las providencias que sirven de base como título ejecutivo.

1. Proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la garantía del debido proceso y la seguridad jurídica

1.1 Planteamiento del problema

Al revisar el proceso ejecutivo en la jurisdicción contenciosa administrativa, se advierte que no tiene una naturaleza propia acorde a las particularidades que demanda, sino, el legislador previó la articulación de dos codificaciones procesales, la Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso, este último instituye etapas procesales que resultan innecesarias para garantizar la tutela judicial como se evidenciará en este acápite.

Frente a las etapas procesales, se aplica el Código General del Proceso, situación que, como se mostrará en la investigación impacta negativamente en la garantía del debido proceso y seguridad jurídica de los procesos que se surten en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa desde la entrada en vigor del CPACA y su modificatoria con la Ley 2080 de 2021.

Lo anterior se sustenta, en el análisis de las etapas procesales que se surten en el referido proceso ejecutivo, las cuales no permiten la garantía del debido proceso y seguridad jurídica frente al derecho sustancial reconocido en una sentencia judicial, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título ejecutivo. Del diagrama que se hará con ocasión al primer objetivo específico, se evidenciará la complejidad de un proceso ordinario traído de esta jurisdicción que hace que la seguridad jurídica y el debido proceso se vean vulnerados, al estar compuesta de ciertas etapas y procedimientos que no le resulta compatibles e innecesarios en atención a que, cuando el título ejecutivo deviene de una sentencia judicial, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, por ejemplo, no puede adolecer de falta de requisitos formales o indebida conformación del título.

Así mismo, es necesario hacer un control de las sumas por las cuales se libra mandamiento de pago, para determinar el valor del crédito y la existencia de este, pues en la actualidad se deben surtir todas las etapas procesales hasta la liquidación del crédito.

Igualmente, que, en cualquier momento que el juez o una de las partes advierta que el crédito se encuentra cubierto por las medidas cautelares, se pueda aprender de oficio la terminación del proceso, realizando un control de las sumas. En el procedimiento actual se debe esperar hasta la etapa de liquidación del crédito. Igualmente, se necesita contar con unas medidas cautelares especiales para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en especial frente a la inembargabilidad de los recursos y las excepciones jurisprudenciales que frente a este.

En cuanto a este aspecto, las medidas cautelares, se abordará como un segundo objetivo específico, con el cual, se mostrará mediante una línea jurisprudencial las posturas que tiene tanto la H. Corte Constitucional como el H. Consejo de Estado, con el fin de hacer notar que, no se cuentan con las herramientas coercitivas necesarias para que la seguridad jurídica y debido proceso se respalden o cuenten con una protección efectiva al interior del proceso ejecutivo que se surte en la actualidad en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Por último, se plantearán recomendaciones, en razón al desgaste judicial que implica la aplicación de un procedimiento ordinario previsto para otra jurisdicción que tiene contornos diferentes, el cual puede ser reducido a un trámite especial, expedito y con etapas concretas que garanticen y protejan los principios o derechos a la seguridad jurídica y debido proceso.

Esto, teniendo en cuenta que el título ejecutivo contenido en una sentencia, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, solo puede ser atacado mediante los medios exceptivos de pago, pago por compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, sin que se encuentre habilitado otro argumento de defensa que imponga la necesidad

de surtir un juicio extenso de valoración, que concluya en la orden de ejecución de una obligación ya ordenada de forma previa en un proceso judicial que de igual forma cumplió con unos requisitos y procedimientos normativos.

Así las cosas, con el presente trabajo de investigación, se pretende hacer un análisis de las etapas procesales que se aplican al proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa desde la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 con su modificación introducida con la Ley 2080 de 2021, lo cual permitirá evidenciar que las mismas no protegen el principio a la seguridad jurídica y el debido proceso, resultando necesario plantear lineamientos de articulación entre la citada Ley con el Código General del proceso.

Lo mismo sucede con las medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo, las cuales se remiten a las previstas en el Código General del Proceso, en las que en primera medida se encuentra con la barrera de inembargabilidad de los recursos públicos. Al respecto jurisprudencialmente se han fijado cuatro excepciones a esta regla de inembargabilidad, las cuales sin bien, han permitido avanzar en el pago de las condenas judiciales al interior de la jurisdicción, limitan el ejercicio coercitivo del juez, por cuanto los recursos pasibles de retención y embargo se encuentran limitados, generando, por una parte la falta de tutela efectiva y la materialización de los derechos reconocidos, así como la falta de responsabilidad de los funcionarios públicos a cargo del pago de condenas.

En tal sentido, se realizará un análisis crítico de las medidas cautelares dispuestas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo para determinar que las mismas resultan inefectivas para materializar los derechos reconocidos en las sentencias que sirven de base como título ejecutivo.

1.2 Justificación

El proyecto de investigación a nivel institucional guarda relación directa con la línea "ciudadanía, transparencia, políticas públicas y buen gobierno" del grupo de investigación de la Facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás, Bucaramanga "Estado, Derecho y Políticas Públicas", el cual tiene relevancia jurídica y brinda soluciones ante la falta de un procedimiento ejecutivo expedito en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa o una articulación armónica entre el CPACA y el CGP que permitan proteger y materializar el debido proceso y la seguridad jurídica en los procesos ejecutivos de esta jurisdicción.

Como se mostró en la descripción del problema jurídico, el proceso ejecutivo en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se tramita bajo las normas del Código General del Proceso, en orden a lo dispuesto en el Art. 297 del CPACA. Al revisar el trámite dispuesto, se evidenciará que no garantiza la seguridad jurídica y debido proceso pues estas etapas hacen que la materialización de los derechos sustanciales reconocidos en las sentencias que sirven de base como título ejecutivo sea nugatorio.

En tal sentido, una vez realizada una descripción de las etapas procesales que se aplican al proceso ejecutivo en tratándose de aquellos que el título deviene de una sentencia judicial, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral y analizadas las medidas cautelares bajo una línea jurisprudencial mostrará la necesidad de plantear lineamientos que permitan de manera armónica la articulación entre el CPACA y el Código General del Proceso, lo cual, pueda también dar paso a proponer que se cuente con un procedimiento propio para esta clase de ejecutivos.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Determinar la incidencia de la garantía al principio del debido proceso y el principio de seguridad jurídica en el Proceso Ejecutivo adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el cobro de sentencias judiciales, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral

1.3.2 Objetivos específicos

Describir la naturaleza del proceso ejecutivo adelantado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las etapas que se establecen para garantizar la tutela judicial de los derechos adquiridos

Realizar un análisis crítico a luz de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo conforme a la línea jurisprudencial de la H. Corte Constitucional desde la expedición de la constitución Política y del H. Consejo de Estado los Pronunciamiento recientes.

Proponer lineamientos de mejora de articulación entre el CGP y el CPACA en cada una de las etapas del proceso ejecutivo que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa desde el principio de la seguridad jurídica y del debido proceso.

2. Marco referencial

2.1 Marco teórico

2.1.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva

Como paradigma de la investigación, se aplicará un enfoque cualitativo, para describir el proceso ejecutivo, su regulación y estructura. Seguidamente se realizará un análisis crítico de las medidas cautelares con fin de mostrar con estos dos elementos, la necesidad de articular el Código General del Proceso con el CPACA en lo atinente al proceso ejecutivo, con fin de proteger y lograr que el principio a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso se materialicen tratándose de aquellos procesos que se inician con título que deviene de una sentencia, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral.

2.2 Estado del arte, estado del conocimiento o de la cuestión

Con el propósito de identificar antecedentes investigativos pertinentes al objeto del presente estudio, se procedió a realizar una revisión exhaustiva en las bases de datos de las Universidades locales, en la que se encuentra la tesis de maestría en maestría estrechamente relacionada con el proceso ejecutivo y los cambios introducidos con la Ley 2080 de 2021.

En una de las tesis encontradas (Jiménez Alfonso, 2022) dispuso como objetivo general establecer las dificultades en la conformación del título ejecutivo derivado de sentencias judiciales, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, con los cambios que trajo la Ley 2080 de 2021. Así mismo se planteó como objetivos generales, determinar el rol del proceso ejecutivo en el cumplimiento de los derechos del ciudadano, el tránsito legislativo desde el

Decreto 01 de 1984, la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021. Finalmente se desarrolló lo que catalogó el autor como las dificultades que se presentan en la jurisdicción contenciosa administrativa para conforman el título ejecutivo.

En el trabajo de grado citado, se arriba a diferentes conclusiones tales como, la necesidad de tener calidad en las sentencias de origen laboral, incluyendo de manera concreta la condena o su liquidación. Plantea la necesidad de incorporar una etapa adicional de incidente de regulación de perjuicios. De otra parte, realiza reproches a los actos administrativos de cumplimiento que expiden las entidades en cumplimiento de las sentencias judiciales. Por último, arguye la importancia de los documentos que a su juicio constituyen un título complejo derivado de la sentencia judicial.

Finalmente, plantea la posibilidad de contar en la jurisdicción contencioso administrativa de un juez executor como ocurre la ordinaria, con perfiles indicados que en su juicio coadyuvan a la liquidación de sentencias condenatorias.

Siguiendo con la búsqueda, se encuentra un trabajo de grado, relacionado con el objetivo número 2 de esta tesis. (Puente y Cadena, 2017) plantean las medidas cautelares en el proceso ejecutivo de la jurisdicción contenciosa administrativa, en la que, se reseña diferentes sentencias tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado para realizar un parangón frente a las reglas de inembargabilidad.

Se aduce que las medidas cautelares son de tipo preventivo, en la que se encuentran el embargo y secuestro de bienes del Estado. Se considera que, a partir de la entrada en vigor del Código General del Proceso, se aplican estas disposiciones frente al principio de inembargabilidad.

También se refiere a un trato desigual que deviene del principio de inembargabilidad, al estar limitado los embargos respecto de los bienes del Estado. Se concluye en el trabajo que las medidas cautelares se tornan ineficaces al determinar la imposibilidad de embargar las cuentas de las entidades, lo que a su juicio genera un detrimento frente a los administrados.

De forma complementaria, en investigación similar estudia la viabilidad del embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contenciosa administrativa (Madrigal y Navarro, 2015), reconociendo que este tipo de medidas representan un instrumento jurídico necesario para garantizar la seguridad jurídica del acreedor frente a la administración. Se hace notar la tesis unificada que existe en la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en cuanto a la viabilidad de del decreto de medidas cautelares sobre los bienes del Estado, y la necesidad que se amplie por estas atendiendo los vacíos normativos existentes.

Se hace un reproche respecto del principio de inembargabilidad y la desigualdad que genera en los administrados al momento de buscar el pago de las acreencias, catalogándola como desafortunada junto con la falta de previsiones legales que obliguen al Estado a cumplir lo ordenado en las sentencias judiciales.

El trabajo de grado plantea una serie de recomendaciones, en las que se resalta la necesidad de adicionar el ordenamiento jurídico en cuanto al embargo de los bienes del Estado, pues no desconoce los precedentes jurisprudenciales, sin embargo, aclara que se debe avanzar en nuevos alcances que permitan el pago de las condenas. También, recalca que se debe imponer y optimizar la aplicación del artículo 194 del CPACA, para que se hagan aportes al Fondo de Contingencias, lo que en su sentir redundaría no solo en el beneficio del acreedor, sino del patrimonio de las entidades evitando la causación de intereses y costas.

En una investigación desarrollada por Meza Mendoza (2022) en el marco de un programa de maestría de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, titulada “estudio, limitaciones y análisis crítico de las medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. En esta oportunidad, se consideró la ineficacia de las medidas cautelares de embargo y secuestro, dentro de los procesos ejecutivos adelantados contra entidades estatales, con ocasión de la causal de inembargabilidad de los bienes del Estado, situación que es contraria a los derechos del demandante.

Refirió además que, que el procedimiento aplicable a los procesos ejecutivos es el reglamentado en el Código General del Proceso, por lo que las medidas cautelares procedentes, por analogía, son las enlistadas en esta misma norma, que corresponden a las de embargo y secuestro, que a su criterio fueron diseñadas para hacer exigibles las obligaciones en contra de particulares, pues al momento de buscarse la exigibilidad de una obligación contra el Estado, esta se torna casi imposible en virtud de la aplicación del principio constitucional de inembargabilidad.

Frente a la medida cautelar, sostuvo que en atención a la doctrina, tiene su fundamento en la seguridad jurídica, criterio este que infiere, corresponde al presupuesto o condición para garantizar no solo los derechos pecuniarios si no muchas veces los fundamentales del acreedor, sin embargo, concluye que, la aplicación del principio de inembargabilidad y demás excepciones planteadas por la jurisprudencia, se convierte en un *“limitante para que los particulares puedan hacer efectivos sus derechos cuando el deudor es una entidad pública”*.

Lo anterior, consideró que desnaturaliza la función de la medida cautelar al interior del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso — administrativa, situación que adicionalmente implica que la tutela judicial no sea afectiva, lo que conlleva la vulneración del

derecho fundamental a la administración de justicia, en la medida que garantiza la eficacia de las sentencias. A similar conclusión se llegó en la investigación de grado, denominada “medidas cautelares en el proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contencioso Administrativa” (Puentes Mendoza y Cadena Romero, 2017), en la que se determinó brevemente que, el principio de inembargabilidad de bienes y recursos del Estado genera un trato desigual con respecto a los particulares, situación que refiere en un sinnúmero de demandas que culminan en fallos que no puede ser ejecutados o cumplidos, lo que sobreviene en consecuencias respecto a la inseguridad que ocasiona contratar con la administración.

Finalmente se halló un trabajo de grado titulado “medidas cautelares sobre bienes del Estado” se analizó sobre la procedencia de medidas cautelares sobre bienes del Estado, para lo cual se identificó la clasificación de estos bienes, luego se establecieron los requisitos y alcances de las medidas en la jurisdicción contenciosa administrativa y finalmente se interpretó el principio de inembargabilidad de los bienes estatales y las excepciones al mismo. (Atencia Gómez, Puentes Escobar y Zuluaga García, 2020).

Así mismo, se estudió los limitantes al principio de inembargabilidad, destacando que el mismo no puede desconocer otros principios, derechos y valores reconocidos por la Constitución Política, como lo son el principio de la dignidad humana, así como el reconocimiento de esta; la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas; el principio de la seguridad jurídica; el derecho a la propiedad y a que las obligaciones a su favor sean reconocidas y pagadas; el acceso a la justicia como herramienta para lograr la protección de los derechos vulnerados o amenazados por el Estado y, la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.

2.3 Marco conceptual

Teniendo en cuenta el objeto de análisis del presente estudio, y con el de fijar claramente conceptos esenciales que son determinantes en el desarrollo de este, se precisarán las siguientes nociones:

El proceso ejecutivo administrativo, fue instituido por el legislador como un mecanismo judicial encaminado a hacer efectiva al deudor público una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que se encuentre contenida en un título ejecutivo. Sometidas al principio de inembargabilidad consagrado en el artículo 63 de la Constitución Política. (Sentencia No. 760012333000-2023-00698-01/25, 2025)

Sentencia condenatoria: pronunciamiento judicial que termina el proceso en donde se define la responsabilidad o incumplimiento de la entidad pública frente al asunto alegado. Según el Consejo de Estado la obligación que se determina en el fallo es expresa en cuanto impone una obligación de dar, hacer o no hacer. (Sentencia No. 050012333000-2016-02362-01/19, 2019).

Condena en abstracto, cuando en la decisión no se pudo determinar la cuantía de la orden de pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes y se establecen de forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental. (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Condena en concreto: cuando la obligación impuesta en la sentencia es determinada, en la medida que se fije un monto específico o determinable, bien porque en la decisión se dan en forma precisa o inequívoca los factores para esa determinación, de tal manera que su aplicación no requiere un procedimiento judicial subsiguiente, porque los elementos para concretarla están fijados en la ley. (Sentencia No. 25000-23-42-000-2016-02688-01/24, 2024).

Cumplimiento de la obligación: es la realización del acto que extingue la obligación o el débito que la genera, que consiste en un acto de dar, hacer o no hacer. (El cumplimiento y la extinción de las obligaciones, s.f)

Tutela judicial efectiva: la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso. (C-279/13, 2013)

Fumus boni iuris: apariencia de buen derecho, considerado como un principio o criterio que tiene por objeto verificar que “quien solicita una medida cautelar, goce de la probabilidad razonable de que prospere su causa”. (Sentencia No. 110010325000-2016-01031 00/17, 2017)

Periculum in mora: o peligro en la demora, señala que debe existir un riesgo de que el derecho pretendido resulte afectado con el transcurso del tiempo. Es decir, la necesidad de la medida ante la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia de la eventual sentencia. Exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho (Sentencia, 110010324000-2019-00478-00/21, 2021).

Proceso ejecutivo: Es el medio judicial para hacer efectivas, por la vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor. Es decir, es el medio para que el acreedor haga valer el derecho (que conste en un documento denominado título ejecutivo) mediante la ejecución forzada (Ospina,2016, p.49)

Mandamiento Ejecutivo. Providencia mediante la cual, se ordena al ejecutado el cumplimiento de la obligación en la forma en que fue solicitada, en el evento que sea procedente o en la que el operador judicial considere legal. (Código General del Proceso, 2012)

Medida cautelar: instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impide que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva (C-485/03, 2003)

Excepciones de mérito, o también denominadas de fondo, son mecanismos de defensa con los cuales se pretende enervar el título ejecutivo, en otros términos, “son formas de oposición que persiguen desconocer el nacimiento o validez de las obligaciones reclamadas, o su exigibilidad actual o su extinción”. (CSJ, 2017)

Seguir adelante con la ejecución. Providencia que, equivale a la sentencia en un proceso ordinario, en la que, en caso de proponerse excepciones se resuelven y se determina las sumas por las cuales se adelanta el proceso ejecutivo, o se declara que no existe suma alguna que se adeuda. (Código General del Proceso, 2012).

Liquidación del crédito. Actuación procesal, en la que, mediante providencia se establecen las sumas adeudadas, se actualiza el capital con sus intereses. (Código General del Proceso, 2012)

Principio de inembargabilidad. contenido en el artículo 63 de la Constitución Política (1991), en virtud del cual se protegen los bienes, las rentas y recursos, teniendo como parámetro el principio según el cual el Estado debe atender los fines a que hace referencia el constituyente en su artículo 2.

Bienes inembargables: Aquellos frente a los cuales no se puede adoptar medida para garantizar el cumplimiento de una obligación o imponer un gravamen. Corresponden a los contenidos en el art. 63 de la Constitución (bienes de uso público, parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos, tierras de resguardo, patrimonio arqueológico de la Nación) y, los previstos en la ley; i) bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación por de las entidades territoriales, cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de seguridad social: ii) depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente; iii) bienes de uso público y destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; iv) recursos municipales originados en transferencias de la Nación, excepto para el cobro de obligaciones derivadas de contratos celebrados en desarrollo de las mismas v) sumas que se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades para la construcción de obras públicas, salvo cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones; vi) salarios y prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas; vii) las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. (Código General del Proceso, 2012)

2.4 Marco legal

El Art. 104 numeral 6 del CPACA establece que, la jurisdicción contenciosa administrativa está instituida para conocer entre otras cosas, de los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los

provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública, e igualmente los originados en los contratos celebrados por estas entidades.

La competencia está fijada por el factor de conexidad, es decir, le corresponde al Despacho judicial que profirió la sentencia de primera instancia cuando el título deviene de una sentencia judicial, tal y como lo disponen los Artículos 152 numeral 6 y 155 numeral ibidem.

Tratándose de la oportunidad procesal para ejercer el medio de control ejecutivo, el Art. 164 literal k) establece que la ejecución de los títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción se deberán presentar las demandas dentro de los cinco años siguientes a la exigibilidad del título.

La sentencia que sirve de base de título ejecutivo se podrá ejecutar, vencido el término de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria, según lo previsto en el Art. 195 ibidem.

Para la notificación del trámite del mandamiento ejecutivo, se aplica la forma dispuesta en el Artículo 199 del CPACA, esto es, notificación mediante mensaje de datos del auto que libra mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas. Establece este artículo que, el mensaje debe identificar claramente la providencia que se notifica, insertando la misma. La mencionada notificación se entenderá surtida a los dos días siguientes del envío, y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente de la notificación, según lo previsto en el numeral 2 del artículo 205 ibidem.

Esta notificación, valga decir aplica también para particulares, de los cuales se tenga conocimiento del correo electrónico o aquellos que estén inscritos en los registros mercantiles o registros públicos.

Frente a los recursos, el parágrafo 2 del Artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 fija o remite a las normas especiales, esto es, el Código General del Proceso, situación que fue modificado

con la Ley 2080 de 2021, atendiendo que, se presentaba diversas interpretaciones respecto de la procedibilidad del recurso de apelación frente a ciertas providencias, como lo era, la que aprobaba el crédito o la que negaba el decreto de medidas cautelares.

El artículo 297 *ibidem* establece los títulos ejecutivos en la que se encuentra en su numeral 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.

Tratándose del procedimiento que se aplica al proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, refiere el artículo 298 del CPACA que una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de esa ley, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.

Por su parte, el proceso ejecutivo en el Código General del Proceso se encuentra regulado en los artículos 442 y ss. Respecto de los que se consideran relevantes y aplicables a los trámites de ejecución adelantados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En el artículo 430 se instituye el mandamiento ejecutivo, en el que se establece que se de acuerdo con la demanda junto con el documento que presta mérito ejecutivo se libraré en la forma pedida si fuere precedente o en el que se considere.

Se resalta de este trámite las excepciones que resulta procedentes, las cuales deben ser interpuestas dentro del término de diez (10) días, haciendo notar que, tratándose de sentencias, solo proceden la de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o

transacción. Para su trámite se fija como reglas, que se deberá fijar audiencia, que para este caso aplica la prevista en el artículo 372 del CGP.

Una vez surtida la audiencia y en los casos en que se ordene seguir adelante con la ejecución se liquidará el crédito conforme a lo previsto en el artículo 446 del CGP.

Como referencias jurisprudenciales, podemos encontrar diferentes providencias dictadas por el Consejo de Estado, respecto de las diferentes etapas como se muestra a continuación.

Generalidades del proceso ejecutivo: el Consejo de Estado en la siguiente jurisprudencia recordó la génesis propia del proceso ejecutivo. (Auto No. 23001-23-33-000-2013-00136-01/18, 2018):

El legislador instituyó el proceso ejecutivo como un mecanismo judicial encaminado a hacer efectiva una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que se encuentre contenida en un título ejecutivo. Bajo este entendido, el cumplimiento de la obligación deviene imperativo y no requiere declarar la existencia del derecho, pues este ya ha sido constituido en un título valor, contrato o decisión judicial. En efecto, el instrumento base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo. Al respecto, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA

Respecto de los aspectos generales del título ejecutivo, la jurisprudencia ha mencionado que con independencia de los títulos ejecutivos sean simples o complejos, deben contar con las condiciones formales y sustanciales:

Las primeras se refieren a que los documentos en los que consta la obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante, de una decisión condenatoria proferida por un juez o un tribunal u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva. Las

segundas se traducen en que las obligaciones a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante deben ser claras, expresas y exigibles. (Auto No. 66.172/20, 2020)

En cuanto a la causación de intereses de las condenas impuestas en la jurisdicción, dependerá del estatuto procesal con el cual se rigió el proceso ordinario:

134. En las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo contencioso – administrativo se imponen obligaciones a cargo del Estado, generalmente de entregar sumas de dinero que corresponde al capital. Una vez ejecutoriada la sentencia, por disposición de la ley, se causan los intereses hasta la fecha en que se satisfaga totalmente la obligación, en los términos de los artículos 177 del CCA o 192 del CPACA, según sea el caso. Sentencia No. 25000-23-42-000-2016-02688-01/24, 2024)

3. Diseño metodológico o metodología

La presente investigación corresponde al tipo jurídico, dogmático - documental apoyada en el marco teórico/estado del arte y la revisión documental respecto de las fuentes del derecho aplicables, especialmente normas, leyes, jurisprudencia y doctrina; acerca Proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la garantía del debido proceso y la seguridad jurídica.

Así mismo, presenta un enfoque cualitativo con alcance analítico, como quiera que se pretende determinar las razones de eficacia normativa; a partir del método deductivo, en consideración a que se parte de la normatividad establecida para el proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y se buscará proponer lineamientos de mejora que permitan la articulación entre el CGP y el CPACA, en cada una de las etapas del proceso

ejecutivo que se adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, desde el principio de la seguridad jurídica y del debido proceso.

4. Resultados

4.1 La naturaleza del proceso ejecutivo adelantado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las etapas procesales que se establecen para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos adquiridos.

El proceso ejecutivo no tiene una naturaleza propia acorde a las particularidades que demanda la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino, el legislador previó la articulación de dos codificaciones procesales, la Ley 1437 de 2011 y el Código General del Proceso, este último instituye etapas procesales que resultan innecesarias para garantizar la tutela judicial como se evidenciará en este acápite.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conoce entre otros, de los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por la misma autoridad judicial, así como de los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública, e, igualmente los originados en los contratos celebrados por estas autoridades.

Con la expedición del CPACA, mediante la cual, se modificó entre otras cosas el procedimiento contencioso administrativo, se desarrolló de manera limitada un título IX referente a los procesos ejecutivos. En esta parte del código, se estableció: i) qué constituye un título ejecutivo; ii) el procedimiento, el cual solo hace referencia al término para iniciar la acción; iii) el factor de conexidad, es decir, quién profirió la sentencia condenatoria, tiene la

competencia para conocer del proceso ejecutivo sin importar la cuantía y, iv) lo más relevante para su trámite remite a las reglas previstas en el Código General del proceso.

Las etapas del proceso ejecutivo y las normas que las gobiernan, como se mencionó anteriormente se encuentran reguladas en dos estatutos procesales, tratándose de la Ley 1437 de 2011, expresamente, el artículo 297 y Ss., establece que constituye título ejecutivo, enlistando los siguientes: *“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 de dinero”*.

Respecto del procedimiento, el Art. 298, refiere que, una vez cumplido o transcurrido los términos previstos en el artículo 192 ibidem – 10 meses., el juez o magistrado por factor conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el CGP para la ejecución de providencias, previas solicitud del acreedor.

Resulta relevante mencionar que, a lo largo de la codificación del procedimiento contencioso nos encontramos diferentes regulaciones como lo son: el artículo 104, que establece que la jurisdicción contencioso Administrativo, está instituida para conocer entre otras cosas, de: *“6. Los ejecutivos derivados de condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades”*.

Lo anterior fue objeto de conflicto de competencias entre la jurisdicción contenciosa administrativa y la ordinaria, siendo dirimido por la Corte Constitucional, en la que dispuso los siguientes lineamientos:

Cuando se trate de un proceso ejecutivo independiente y se busque el pago de una condena contra un particular, la jurisdicción que le corresponde el conocimiento es la ordinaria en la especialidad civil. (Auto 857/21, 2021).

En los casos que se origine a continuación del proceso ordinario, mediante solicitud, el conocimiento le corresponde al juez que profirió la providencia Corte Constitucional (Auto 008, 2022)

La competencia, se encuentra regulada en los artículos 152, 153, 154 y 155, en los cuales se funda que, será competente el juez o magistrado que profirió la sentencia de primera instancia. Así mismo, en los demás procesos ejecutivos, la competencia se fijará en razón a la cuantía, que, para el caso, corresponde a 1.500 SMLMV para los Juzgados Administrativos y los que excedan de está, corresponderá a los Tribunales Administrativos.

Para las notificaciones personales y la forma de notificar el mandamiento de pago, el Artículo 199 ibidem establece que, se realizará mediante mensaje de datos dirigido al correo electrónico de notificaciones judiciales dispuesto por las entidades Públicas, situación que también aplica para particulares en los que se haya informado el correo electrónico en la demanda. Para aquellas personas que se carezca de buzón de notificaciones electrónico, se hará en la forma prevista en el artículo 291 del C.G.P., esto es, el envío de un citatorio, y en caso de recibirle y no comparecer, se le enviará la notificación por aviso. Por el contrario, en caso de desconocerse la dirección física, se realizará emplazamiento.

Los anteriores aspectos son los que se encuentran regulados expresamente en el Código Contencioso Administrativo, respecto del trámite, y los recursos procedentes, remite al Código general del Proceso, el cual tiene instituido un procedimiento dispendioso que se puede analizar con el anexo núm. 1, en el que consta de un diagrama completo de todas las etapas que se llevan

a cabo. En este procedimiento lo podemos dividir en dos etapas si se quiere para mejor comprensión, de lo extenso que es, y sobre algunas etapas que resultan irrelevantes, que no permiten una tutela judicial efectiva.

El primer momento del trámite del proceso ejecutivo, corresponde hasta la etapa procesal en la que se ordena o no seguir adelante con la ejecución y la segunda parte de este, hasta que se liquida el crédito y se da por terminado el proceso, por cualquiera de las modalidades de terminación.

En esta etapa primigenia se desarrolla la gran parte del proceso ejecutivo, en el cual, se advierte que, algunas etapas resultan ineficaces a este tratándose de aquellos que devienen de una sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral. También se debe mencionar que al ser un procedimiento genérico que aplica para toda clase de procesos ejecutivos, sin tener en cuenta ciertas características cuando el título está constituido por una sentencia judicial condenatoria afectan la tutela judicial efectiva.

Como etapa inicial, se empieza con el auto que libra o no mandamiento ejecutivo, en este punto se debe advertir, que, tratándose de la jurisdicción contenciosa administrativa, no existe un criterio o posición pacífica respecto si, resulta procedente inadmitir o requerir previo a decidir el mandamiento de ejecutivo.

Al revisar la codificación del estatuto procesal, nos encontramos que, el artículo 430 del CGP establece que, se libraré mandamiento ejecutivo cuando la demanda se acompañe del documento que preste mérito ejecutivo, existiendo entonces un vacío legal, que hasta el momento no ha sido superado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en atención a que, no hay una tesis pacífica o unificada.

Las diferentes tesis que aplica la jurisprudencia del Consejo de Estado, tenemos que, ha sostenido por una parte que, el juez puede inadmitir la demanda para que el ejecutante corrija los errores formales, sin que se habilite para que, se complete el título presentado. Esta posición se puede concluir que, solo se puede inadmitir la demanda para que se subsane los requisitos formales, tesis que resulta confusa, pues se puede entender que los requisitos formales pueden obedecer a los documentos que se acompaña la demanda para que presenten mérito ejecutivo. (Sentencia No. 30.5661/06, 2006).

Al respecto se ha mencionado por la jurisprudencia que, después de presentada la demanda, el ejecutante no puede completar, adicionar, e integrar el título ejecutivo². En este punto cabe mencionar que, los requisitos formales obedecen a los presupuestos y documentos que deben soportar una demanda ejecutiva, en ese sentido, resulta restrictiva la tesis expuesta, por cuanto, tratándose de los procesos ordinarios, permiten mediante la inadmisión integrar debidamente la demanda, sin que se restrinja a «requisitos formales» los cual resulta ambiguo y permite diversas interpretaciones. (Sentencia No. 20.286/01, 2001).

En este parte del proceso ejecutivo, resulta importante mencionar que, existen dos formas para iniciar su trámite a saber: i) mediante una demanda nueva que debe cumplir todas las formalidades de esta, Art. 162 y siguientes de la Ley 1437 de 2011; ii) Con memorial presentado a continuación del proceso ordinario, en el que, solicite la ejecución de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 306 del CGP.

Tratándose del proceso ejecutivo que se adelante como una demanda nueva, se debe aportar entre otros el original o copia auténtica del título ejecutivo, que, para el objeto de análisis, el ejecutivo que deviene de una sentencia condenatoria se deberá aportar entonces copia autentica de la misma con su respectiva constancia de ejecutoria.

En los títulos ejecutivos, se ha mencionado que, no basta con la copia simple de estos, pues se considera que la autenticidad permite a juez tener la certeza de la procedencia y la plena prueba en contra del deudor³. Así mismo, ha desarrollado la jurisprudencia que, tratándose de copias simples, las mismas no resulta idóneas para acreditar el título ejecutivo, el Consejo de Estado, Sección Tercera, frente al reconocimiento de los documentos allegados de manera simple, señaló que:

En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.) (Sentencia No. 25.022/13, 2013).

En ese sentido, se han proferido providencias en las que rechazan las demandas o niegan el mandamiento de pago al no aportarse copia auténtica de la sentencia con su respectiva constancia de ejecutoria⁴, tesis o posición que no se comparte en atención a que, obedece a barreras y formalidades que se acercan a un ritual manifiesto por cuanto, aplicar esos argumentos a los ejecutivos que se deriven de una sentencia condenatoria, el juez que conoce del proceso ejecutivo es quien profirió la sentencia que da paso a la ejecución, en ese sentido, seguir sosteniendo esta tesis, hace que, se implanten formalidades que no fueron diseñadas por el legislador, haciendo nugatoria la tutela efectiva para la protección y materialización de los derechos reconocidos.

Así las cosas, en esta etapa primigenia del proceso que en la actualidad rige para la jurisdicción contenciosa administrativa, se hace el primer reproche, pues no resulta dable imponer que se aporte copia auténtica y su constancia de ejecutoria como requisito sustancial para librar mandamiento ejecutivo, debido a que, esta formalidad obedece en aquellos casos en

los que se necesite tener certeza que el documento provenga del deudor y su contenido no haya sido adulterado, y tratándose de un título ejecutivo contenido en una sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, basta que el mismo juez quien la profirió contraste el contenido de la misma, pues resulta importante resaltar en este aspecto que por factor de conexidad, le corresponde la competencia del proceso ejecutivo a este, por lo que cuenta con el proceso ordinario que dio origen para su verificación como ocurre en los ejecutivos a continuación de la sentencia.

Es importante resaltar que en las providencias en la que se citaron anteriormente como ejemplo para negar o rechazar el mandamiento ejecutivo, se trasladan argumentos que refieren a otra clase de procesos ejecutivos para exigir la necesidad que se aporte la copia auténtica de la sentencia, como lo es, los iniciados con ocasión a contratos estatales, facturas derivadas de estos, actos administrativos.

Así las cosas, el proceso ejecutivo derivado de una sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral se debe establecer por el legislador unos requisitos formales que permitan una tutela efectiva, los cuales deben estar limitados a aquellos que necesariamente resulte indispensables para iniciar su trámite.

Ahora bien, para librar mandamiento ejecutivo según la regulación actual, se hará de la forma pedida, si fuere procedente o de la que se considere procedente. Este punto resulta medular, atendiendo que, no se impone hacer un control estricto de las sumas pedidas en la solicitud, es decir que se realice una liquidación para establecer los valores insolutos, lo cual, según la jurisprudencia, será la etapa de la liquidación del crédito el momento procesal para tal efecto. Como pronunciamientos jurisprudenciales en este aspecto encontramos el siguiente:

El juez no se encuentra facultado para abstenerse de tramitar los procesos ejecutivos, por considerar que lo pretendido excede lo ordenado en la sentencia judicial objeto de cumplimiento, sin haber realizado el estudio jurídico correspondiente, pues tal apreciación debe ser objeto de debate a través de los mecanismos de contradicción y defensa establecidos para esta clase de procesos. (Sentencia No. 23001-23-33-000-2013-00136-01/18, 2018).

Lo anterior ha generado diferentes situaciones que no permiten la tutela efectiva de los derechos reconocidos en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título, en razón a que, ante la falta de realizarse un control de las sumas pedidas en la demanda ejecutiva o solicitud conllevan: i) no tener certeza del crédito adeudado; ii) se decreten medidas cautelares sobre montos sin control alguno; iii) se generen expectativas al ejecutante sobre sumas adeudadas que no corresponden a la realidad procesal; iii) al momento de resolver la excepción de pago, se cuente con el insumo necesario para resolverla y no diferirse a la liquidación de crédito; iv) se tenga un proceso ejecutivo eficaz que permita establecer la suma adeudada en el inicio y no deberse tramitar todas las etapas procesales para llegar a la última que obedece a la liquidación del crédito para hacer control a las mismas, habiendo casos en los que se ha llegado a decretar inexistencia de la obligación, o que, la suma resulta mínimamente inferior a lo pedido y por las cuales se libró mandamiento de pago; v) por último, no permite a la entidades, conocer el valor real de los créditos adeudados, y así tomar las medidas administrativas para su pago, que no generen intereses afectando el patrimonio.

Se reitera entonces que, el realizar la liquidación al momento de librar mandamiento ejecutivo y establecerlo como una etapa previa o concomitante, permite tener un proceso eficaz que permite imprimirle celeridad, con el fin de obtener una tutela efectiva a los derechos

reconocidos en el título ejecutivo o sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral.

Avanzando en la etapa siguiente, en caso de librarse mandamiento ejecutivo, el código general del proceso prevé que, los defectos formales solo podrán discutirse mediante recurso de reposición, sin que admita controversia alguna posterior. Contrastada esta legislación, con la modificación introducida con la Ley 2080 de 2021 en el parágrafo del artículo 298, el juez de oficio puede declarar los defectos formales en la sentencia o auto que sigue adelante con la ejecución, aspecto importante, pues permite realizar un control en la etapa posterior en aquellos casos el título no esté debidamente conformado.

Tratándose de un título que deviene de una sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, considero que, difícilmente puede carecer de requisitos formales, por cuanto, está constituido por la sentencia debidamente ejecutoriada, y en caso de existir condena en costas el auto que la aprueba, o también en aquellos casos en que, se trate de un incidente de liquidación de perjuicios, la providencia que los liquide. En todo caso, cualquiera de estos, le corresponderá al juez que profirió la sentencia condenatoria, por lo que, este al momento de realizar el estudio del mandamiento ejecutivo, se encuentra restringido a declarar una falta de conformación del título, debido a que, se trata de la providencia que previamente profirió de la cual, no se necesita documento adicional para que se conforme debidamente el título.

Sobre este aspecto, en principio existía la controversia, o falta de claridad, referente a que, para ejecutar vía judicial una sentencia, se necesita del acto administrativo que daba su cumplimiento, o presentar la reclamación de esta. Esta dificultad, fue superada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la que, claramente ha descrito que, para reclamar el

cumplimiento de una sentencia, no se está frente a un título complejo, pues basta con la copia de la sentencia con la respectiva constancia de ejecutoria o con un memorial a continuación del proceso ordinario.

Ahora, se ha reconocido que, en algunos casos se puede tratar de título complejo, cuando se reclamen el pago total de intereses, o que, la condena fue pagada por la entidad de manera incompleta, se debe aportar los actos administrativos para que el juez establezca el valor insulto, tesis que, en mi modo de ver, contrastada con el artículo 297 del CPACA, resulta contraria, pues constituye título ejecutivo la sentencia condenatoria, y en los casos en que la entidad haya hecho pagos parciales, en la contestación a la demanda deberá alegarlo, sin que esto implique que el título ejecutivo muta a uno complejo.

En los procesos que, se libre mandamiento de pago, una vez notificado, la parte ejecutada podrá presentar excepciones conforme a lo previsto en el artículo 442 del CGP-, de las cuales se correrá traslado a la parte ejecutante. En caso de que se presenten excepciones de mérito se fijará fecha para la audiencia inicial, o de no tener esta característica se dictará el auto que sigue adelante la ejecución. Igualmente se podrá dictar sentencia anticipada cuando: i) las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten; ii) cuando no haya pruebas por practicar, y; iii) cuando se encuentre probada las excepciones de cosa Juzgada, transacción, caducidad, prescripción extintiva y la carencia de la legitimación en la causa de acuerdo con lo previsto en el artículo 278 del CGP-.

En los casos que se celebre audiencia inicial se hará en los términos de los Arts. 392 del C.G.P. o audiencia inicial del artículo 372 de la misma codificación. La sentencia de excepciones totalmente favorable al ejecutado pone fin al proceso y, debe ordenarse el desembargo de los

bienes perseguidos. Si las excepciones no prosperan o prosperan parcialmente debe ordenarse seguir adelante con la ejecución.

Para el caso de los títulos contenidos en la sentencia, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral solo se pueden proponer o resultan procedentes las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción. En tal sentido, los derechos reconocidos en la sentencia y el cumplimiento de estos se encuentran limitados para enervarlos en el trámite del proceso ejecutivo, a las excepciones antes reseñadas, por lo que, se hace necesario tener un procedimiento expedito para adelantarlos y no aplicar el ejecutivo general de la jurisdicción ordinaria.

Así las cosas, el proceso ejecutivo cuando deviene el título de una sentencia condenatoria, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral debe ser simplificado por el legislador en unas etapas que permitan la tutela judicial efectiva y no se prolongue o perpetúe en el tiempo la materialización de los derechos reconocidos, pues basta con mencionar que, para obtener la sentencia condenatoria se debió transcurrir un tiempo bastante superior, debido a las complejidades mismas de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Contra la anterior decisión procede aclaración, corrección de errores aritméticos y/o adición de providencia según lo previsto en los artículos. 285, 286 y 287 del C.G.P. Igualmente el recurso de apelación frente a la sentencia que se dicta en audiencia.

En el anterior caso, se remite ante el superior para que se surta el recurso de apelación. Una vez resuelto el mismo en caso de confirmarse el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, se adelanta la etapa de liquidación del crédito prevista en el artículo 446 del C.G.P.

En la etapa de la liquidación del crédito, se hace el control efectivo a las sumas adeudadas, y en caso de existir pagos por parte del ejecutado, se debe establecer la existencia o

no del pago total de la obligación, así como actualizar los valores en atención a los intereses causados.

Las anteriores etapas se encuentran diagramadas en los siguientes gráficos, son de creación propia:

Figura 1. Inicio del proceso ejecutivo

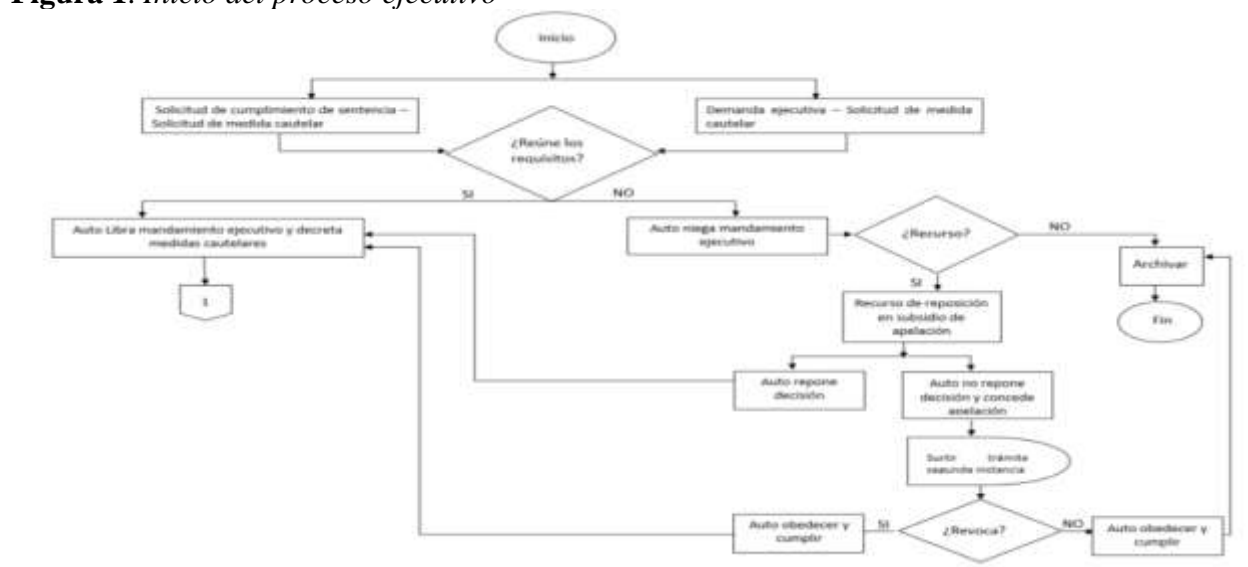


Figura 2. Etapas procesales

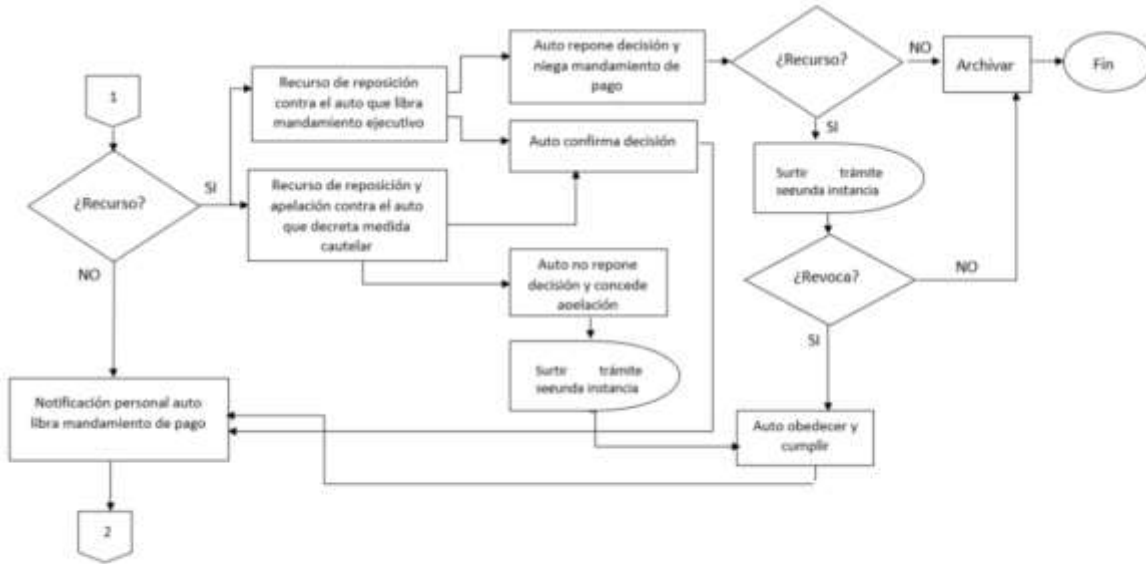


Figura 3. Resolución de excepciones

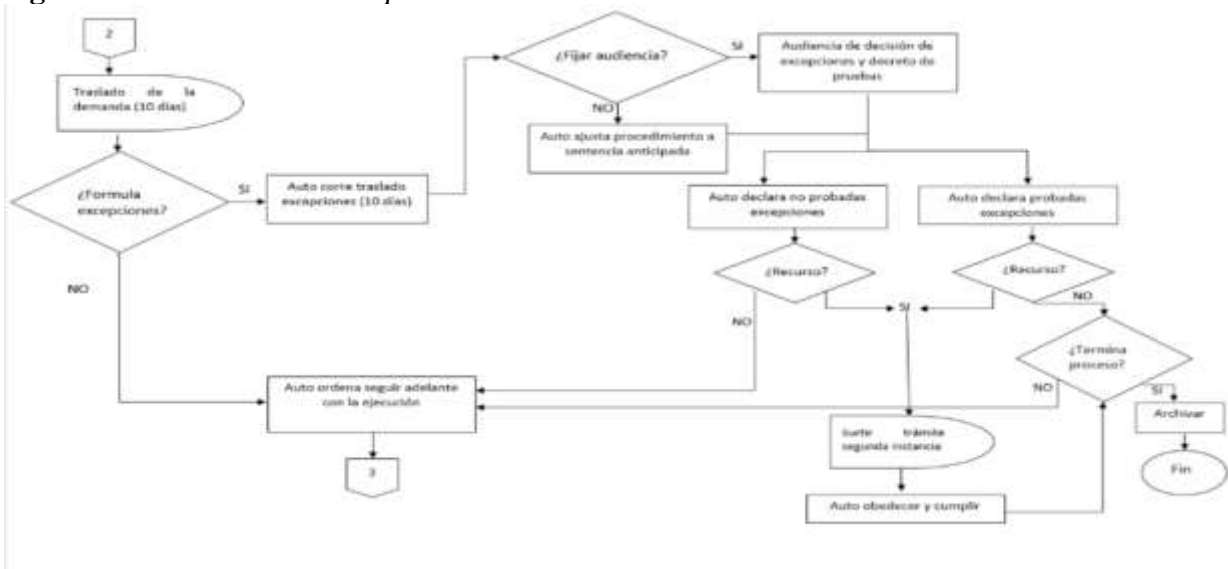
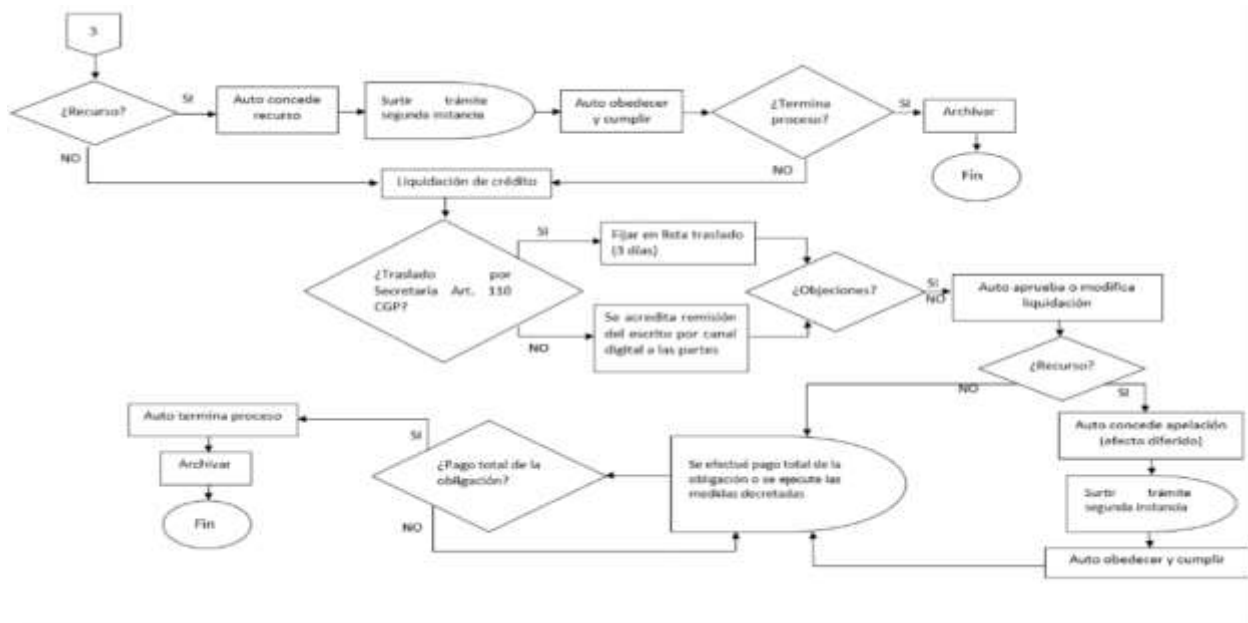


Figura 4. *Etapa de liquidación del crédito*

4.2 Análisis crítico a luz de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa conforme a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional desde la expedición de la Constitución Política y del Consejo de Estado en recientes pronunciamientos

Las medidas cautelares encuentran sustento en el derecho a la tutela efectiva, en cuanto permiten la eficacia de la sentencia condenatoria. Como sustento, encontrábamos que la Constitución Política desde el preámbulo, los fines esenciales del estado, el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, consagran esta prerrogativa Iusfundamental.

Por su parte la Corte Constitucional estableció que el acceso a la administración de justicia se equipara a la tutela efectiva, en cuanto este derecho se materializa mediante los mecanismos judiciales para garantizar entre otras cosas el restablecimiento del derecho e intereses legítimos, teniendo entonces una conexidad directa con las medidas cautelares que precisamente están instituidas como instrumentos que permiten concretar los derechos

reconocidos en la sentencias que sirven de base como título ejecutivo. (Sentencia C- 279/13, 2013)

También la jurisprudencia constitucional ha descrito que las medidas cautelares como el mecanismo preventivo de protección, durante el curso del proceso judicial, pues sin estas las sentencias serían ilusorios. En (Sentencia C-054/97, 1997), la Corte Constitucional describe las medidas cautelares, de la siguiente manera:

En nuestro régimen jurídico, las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.

La anterior tesis es reforzada en (Sentencia C-499/00, 2000) en la que se refiere a la necesidad de contener el ordenamiento jurídico medidas preventivas que eviten afectaciones a los derechos controvertidos, sosteniendo:

Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana. Y tales son precisamente las medidas cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

Por su parte, tenemos que las medidas cautelares presentan diferentes clasificaciones, en las que encontramos las nominadas e innominadas. Las primeras son la que taxativamente se encuentran señaladas en la Ley, debiendo entonces cumplirse con los requisitos mínimos fijados. Por su parte las innominadas o genéricas, permite a que por solicitud de parte se planteen diferentes formas de garantizar y proteger los derechos debatidos al interior del proceso.

Como novedad, el legislador incorporó en el CPACA la posibilidad de decretar medidas cautelares, adicionales a las ya codificadas, como forma de permitir el aseguramiento y protección de los derechos. Estas operan a petición de parte, y deben cumplir con la razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las particularidades de cada caso. El Consejo de Estado, frente a este tipo de medidas, ha descrito que de los artículos 229 y 233 del CPACA se desprenden las siguientes reglas:

(i) Se puede adoptar cualquier clase de medida cautelar que garantice el objeto del proceso (preventivas, conservativas, anticipativas y/o de suspensión). (ii) Se prevé una regla flexible ateniendo a la oportunidad para solicitar y decretar medidas cautelares, permitiendo que las peticiones al respecto se eleven hasta antes de que se dicte la sentencia de última instancia. (iii) La diferencia entre solicitar medidas cautelares con la presentación de la demanda o en oportunidad diferente (es decir, durante el trámite del proceso) está en el cauce procedimental a seguir previa adopción/decreto de la misma (específicamente en lo que respecta a la forma del traslado a la contraparte y la oportunidad para decidir) (Auto No. 11001-03-25-000-2024-00578-00/25, 2025).

Así mismo, las medidas cautelares tienen un carácter patrimonial y no patrimonial, para el trabajo de grado, se resaltan las primeras, las cuales guardan una relación directa con este objetivo.

Las medidas cautelares al interior de un proceso ejecutivo garantizan la materialización de los derechos sustanciales reconocidos en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título ejecutivo. En líneas generales aseguran el cumplimiento de la sentencia, mediante el decreto de medidas de carácter patrimonial para el caso del presente trabajo de grado, que refieren a la afectación de los bienes y recursos de las entidades del Estado. El artículo 2488 del Código Civil, establece que *“toda obligación personal da al acreedor el derecho a perseguir su ejecución sobre los bienes raíces o muebles del deudor”*.

Se debe precisar que, en los medios de control que se conocen al interior de la jurisdicción contenciosa administrativa, permiten la adopción de medidas cautelares desde la admisión de la demanda o en cualquier estado del proceso a petición de parte, dentro de las que se encuentran aquellas que permitan la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 229 y s.s. del CPACA.

Tratándose de las medidas cautelares en el proceso ejecutivo previstas para la jurisdicción contenciosa administrativa, se tiene que, se aplican las establecidas en el CGP, esto por remisión expresa del artículo 306 del CPACA. Al revisar las medidas cautelares reguladas en el estatuto procesal general, se encuentran un amplio listado o catálogo, los cuales se limita su aplicación atendiendo la naturaleza de las entidades ejecutadas, los bienes y recursos que estas manejan como se ampliará a continuación.

El artículo 599 CGP establece que, desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. En cuanto a las medidas cautelares el artículo 593 ibidem enlista de manera general las clases o tipos de medidas cautelares; sin embargo, resulta necesario precisar que de este catálogo solo son procedentes las

que se encuentra, el de un crédito o derecho semejante, los derechos o créditos que el ejecutado persiga en otro proceso, las sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia en artículo 63 funda que los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

A su turno el artículo 594 del CGP refiere que, además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o las Leyes especiales, no son objeto de medidas cautelares, los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social, los de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, los bienes de uso público y los destinados a un servicio público, los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas, las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

También encontramos que el artículo 195 del CPACA establece que, los rubros o presupuesto destinado para el pago de sentencias y conciliaciones son inembargables, así como también los del fondo de contingencias y las ordenes que recaigan sobre estos constituirán falta disciplinaria.

Dentro del amplio catálogo de disposiciones normativas en nuestro sistema jurídico referentes a la inembargabilidad de recursos, nos encontramos con el Decreto 111 de 1996 en su artículo 19 reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007 regula que son inembargables

las rentas incorporadas al presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que la conforman. Adiciona que, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes para el pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos. Así mismo, anota que, los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en lo antes mencionado.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 en su artículo 18 funda que los recursos del sistema general de participación del sector educativo administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados no podrán ser objeto de embargo o pignoración. Resulta importante mencionar que prohíbe su unidad de caja, lo que permite en principio tener una mayor identificación respecto de los dineros que manejan las entidades territoriales, con el fin de materializar medidas cautelares.

El Decreto 1068 de 2015 reglamentario del sector de hacienda y crédito público reitera en su artículo 2.6.6.1. la inembargabilidad de recursos del sistema general de participaciones. Fija en su artículo siguiente el trámite para el desembargo de aquellos rubros que hayan sido objeto de medidas cautelares, en los que se destaca que, en esos casos la dirección general del presupuesto público, hará constar la naturaleza de los recursos.

El referido decreto, en su artículo 2.8.1.6.1. refiere que las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación son inembargables y que el incumplimiento de lo establecido en el presente artículo dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en la ley. Por su parte, el artículo 2.8.1.6.1.1 anota la inembargabilidad de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de esta. Así mismo que, en los casos de embargo de recursos incorporados en el presupuesto General de la Nación con fundamento en el artículo 192 del CPACA solo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban

presupuesto nacional abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la respectiva sentencia.

También el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 establece que los recursos del SGP así como las rentas incorporadas en el presupuesto del sistema son inembargables y que, la autoridad que contravenga lo dispuesto incurrirá en falta gravísima, acompañada de la responsabilidad fiscal.

En idéntica reproducción de la anterior disposición, el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, refiere la no procedibilidad de medidas cautelares, adicionando las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra. De esta norma se resalta que, solo se pueden decretar medidas cautelares contra municipios solo después de encontrarse ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

La Ley 1551 de 2015 encargada de regular el derecho fundamental a la salud, previó en su artículo 25 que los recursos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legamente.

Con base en lo anterior, en un primer escenario se puede determinar que de manera general los recursos públicos son inembargables; sin embargo, jurisprudencialmente se han desarrollado y reiterado criterios excepcionales al principio de inembargabilidad. En su labor de guardia y protección de la constitución, la Corte Constitucional en sentencia C- 546 de 1992 al realizar el examen de constitucionalidad de los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989 que fijaban la inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, instituyó una excepción al anterior principio *“en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre*

mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable”.

La anterior regla fue reiterada por la misma Corte Constitucional en sentencias C-013 de 1993, C – 017 de 1993, C- 337 de 1993, C-103 de 1994. Luego en sentencia C- 354 de 1997 en una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que reiteraba la inembargabilidad de las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación, recabó sobre la excepción de inembargabilidad sentadas en las sentencias atrás citadas, adicionando lo siguiente:

El principio de inembargabilidad general era ajustado a la Carta, no obstante lo cual precisó (i) que “[tal regla] *sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias*”, y estableció, como condicionamiento, (ii) que el procedimiento y los plazos que deben atenderse para el pago de los créditos derivados de sentencias judiciales son los mismos que deben adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, como los que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración.

Posteriormente, en sentencia C-1154 de 2008 la Corte Constitucional reiteró las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, haciendo una reseña de las sentencias que ha proferido en este tema. Las reglas al principio de inembargabilidad que en la actualidad tienen plena vigencia son:

La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la (Sentencia C-35497, 1997)

La tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. (Sentencia C-10394, 1994).

Por su parte, el Consejo de Estado como máximo tribunal contencioso administrativo ha proferido diferentes providencias respecto de la excepción de inembargabilidad de recursos públicos tratándose del cobro de sentencias judiciales. Para el objeto del presente trabajo, se analizarán las más recientes con fin de establecer la tesis que en la actualidad se aplica, la poca efectividad de estas al interior de la jurisdicción.

De manera general, el Consejo de Estado aplica las excepciones al principio de inembargabilidad del presupuesto general previamente fijadas por la Corte Constitucional que fueron reseñadas en antecedente. Se reitera que, respecto de obligaciones laborales, pago de sentencia y existencia de título emanados del Estado (Auto No. S-694/97, 1997).

En aplicación de esta tesis la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido pacífica en sostenerla y aplicarla respecto de las excepciones al principio de inembargabilidad.

Sin embargo, en la actualidad se presenta tesis contrarias en cuanto a inembargabilidad o no de las cuentas previstas para el pago de sentencias conforme a lo previsto en el artículo 195 del CPACA. La subsección A de la sección tercera del Consejo de Estado, en providencia del 30 de mayo de esta anualidad en el proceso radicado 76001-23-33-000-2'23-00139-01, ordenó que la orden de embargo excluye los rubros destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al

Fondo de contingencia, y los recursos del sistema de seguridad social en salud que no provengan del SGP.

Dentro de sus consideraciones plantea las dos tesis imperantes al interior de esa corporación para concluir que, el párrafo 2 del artículo 195 del CPACA constituye una excepción a los eventos fijados por la Corte Constitucional al principio de inembargabilidad del presupuesto nacional. Las razones esgrimidas se reducen:

(i) propende por la garantía del principio de igualdad y derecho al turno, ya que permite que se cumplan las obligaciones derivadas de sentencias judiciales conforme son solicitadas indistintamente de que se acuda o no al proceso ejecutivo; (ii) facilita que los ciudadanos accedan al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado sin tener que acudir forzosamente a la vía judicial, lo cual reduce la congestión procesal y (iii) garantiza la provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado protegiendo el erario público.

La tesis contraria a esta sostiene que, el párrafo 2 de artículo 195 del CPACA se debe armonizar con las excepciones al principio de inembargabilidad fijadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional

De esta manera, precisa que la excepción establecida en el artículo ibidem, no resulta aplicable cuando se está ejecutando una obligación contenida en una sentencia, por cuanto el párrafo del artículo 2.8.6.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 estipuló que el embargo de recursos pertenecientes al presupuesto general de la Nación se haría frente a aquellos ingresos depositados en cuentas corrientes, de ahorros o productos bancarios abiertos por las entidades

públicas obligadas al pago de las condenas, cuando se trate del cobro de sentencias o conciliaciones.

Las anteriores tesis en la actualidad generan una inseguridad jurídica, impidiendo que se efectivicen y materialicen los derechos reconocidos en las sentencias que sirve de título ejecutivo. A su vez, demuestra las lagunas o vacíos normativos que la jurisprudencia en su rol de interpretación no ha llenado, pues desde la expedición de la Ley 1437 de 2011 han transcurrido 14 años en los cuales la labor judicial se ve limitada a tesis contrarias desarrolladas por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, permitiendo una desigualdad en las partes que buscan en las medidas cautelares el instrumento para asegurar el pago de las sumas insolutas reconocidas en los títulos ejecutivos.

De otra parte, al revisar la aplicación de las medidas cautelares en la jurisdicción contenciosa administrativa denota una falta de uniformidad y de regulación de estas. Por una parte, al momento de aplicar las excepciones de inembargabilidad tratándose del pago de sentencias judiciales, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, en la labor judicial existe disparidad al momento de decretarlas en su forma y en las órdenes que se emiten. Un ejemplo de esta situación, lo es el auto proferido por un Tribunal Administrativo en el que, en su parte resolutive al decretar la medida, consignó:

Primero: decretese embargo solicitado por el ejecutante de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes y de ahorros, certificados de depósito a término fijo que pertenezcan al Departamento de Santander en cuentas corrientes o de ahorros en las entidades banco BBVA, banco Caja Social, Bancolombia, banco Popular, banco de Bogotá, banco de Occidente, banco Agrario de Colombia, banco Av Villas, banco Davivienda, banco Megabanco, Citibank, Bancoomeva, banco Gnb

Sudameris, Coomultrasan, hasta por la suma setecientos quince millones ochocientos cuarenta y siete mil trescientos noventa y dos pesos (MCTE) (\$715.847.392), valor incrementado en un 50%, atendiendo lo dispuesto en el artículo 593 numeral 10 del C.G.P y teniendo en cuenta el contenido del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011. No deben afectarse cuentas inembargables.

Al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada, el Consejo de Estado en providencia del 18 de noviembre de 2024 con radicado (71.591), pese hacer un breve recuento de las excepciones de inembargabilidad, guardo silencio sobre la aplicación de estas, limitándose a modificar la orden, respecto de tener en cuenta las previsiones del artículo 195 del CPACA. De las consideraciones, se resalta la siguiente:

4) Así las cosas, es importante precisar que la medida cautelar se decretó de manera clara sobre los “dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes y de ahorros, certificados de depósito a término fijo que pertenezcan al departamento de Santander en cuentas corrientes o de ahorros en las entidades” financieras citadas en la solicitud de cautela, de manera que no es al arbitrio de la entidad financiera decidir si ejecuta o no el embargo, por el contrario, tiene el deber de cumplir dicha orden, con la salvedad de que tiene que verificar y descartar que se embarguen dineros que por mandato constitucional o legal no son susceptibles de dicha medida; pues, en el evento en que el destinatario de la medida estime que el embargo es improcedente se debe cumplir el procedimiento previsto en el parágrafo del artículo 594 del CGP de manera que no la práctica de la medida dejará de estar al arbitrio del banco como lo afirma el recurrente.

Lo anterior denota una indebida aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de las rentas o rubros de las entidades que se encuentren en las cuentas abiertas en entidades financieras, por cuanto, de manera general, al encontrarse estos dineros incorporados en el presupuesto, son inembargables, sin embargo, como se desarrolló en antecedente, este principio cede o se flexibiliza por tratarse del cobro de una sentencia judicial, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral.

En tal sentido, las autoridades judiciales, al momento de dictarse medidas cautelares en los casos en los que el título base de recaudo lo constituye una sentencia, debe aplicar de manera irrestricta las excepciones al principio de inembargabilidad, advirtiéndole a las entidades financieras que la medida cautelar resulta procedente, sin importar que, se haya certificado sobre la inembargabilidad de los recursos.

Hasta este punto, se podría concluir que, se trata de una falta de capacitación de los jueces contencioso administrativo al momento de aplicar las excepciones al principio de inembargabilidad en las medidas cautelares. Sin embargo, en la práctica la embargabilidad o no de los recursos de las entidades públicas resulta complejo, debido a que, como se mencionó anteriormente, las cuentas en las entidades financieras se encuentran rotuladas como inembargables, al requerir a las entidades para que especifiquen los rubros o destinación de estos, se limitan a reiterar esta información. En caso de insistir con la medida cautelar, los jueces se han visto avocados a procesos disciplinarios por parte de los ejecutados.

Con estas situaciones, demuestran la necesidad de que se legisle sobre el proceso ejecutivo en general que aplica en materia de lo contencioso administrativo y respecto de las medidas cautelares, haciéndose necesario que se armonice las reglas jurisprudenciales sentadas hasta el momento con las normas procesales vigentes. También se hace necesario modificar el

parágrafo del artículo 594 del CGP, debido a que, en la actualidad para que se apliquen las excepciones de inembargabilidad se debe surtir un trámite innecesario que dilata el cumplimiento o efectivización de los derechos consignados en las sentencias que sirven de base como título ejecutivo, en razón a que, todos los recursos de las entidades públicas en primera medida son inembargables, por lo que decretar una medida sobre estos sin advertir la aplicación de las excepciones, hace que, la posibilidad de materializar la sentencia se haga nugatorio.

A pesar de existir desde el año 2008 las excepciones al principio de inembargabilidad, se sigue reproduciendo normas que mantienen el principio de la improcedencia de embargos a las rentas del presupuesto, adicionando faltas disciplinarias y fiscales en caso de decretarse, lo que hace que, por una parte, la actividad judicial se vea limitada ante la falta de interpretación y contradicción de los tribunales de cierre, así como también que, los derechos reconocidos en las sentencias no se materialicen, por cuanto un proceso ejecutivo para el pago puede durar años para que efectivamente se realice el pago de las sumas insolutas reconocidas. En este aspecto, hay que adicionar, el alto costo que tiene el no pago de sentencias oportunas, debido a los intereses que empiezan a generar, existiendo eventos en los que, los intereses causados superan el crédito.

Con base en lo anterior, se hace necesario la modificación de las medidas cautelares al interior de la jurisdicción contencioso administrativo, fijando unas propias que de manera armónica con los precedentes jurisprudenciales permitan la efectivización de los derechos consignados en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título ejecutivo.

4.3 Lineamientos de mejora de articulación entre el CGP y el CPACA en cada una de las etapas del proceso ejecutivo que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desde el principio de la seguridad jurídica y el debido proceso.

La seguridad jurídica es un principio transversal del derecho que protege y garantiza que los administrados cuenten con una estabilidad legislativa, el respeto por el precedente judicial, la publicidad en el procedimiento y las restricciones de aplicar al árbitro trámites que no estén previsto en la Ley.

En ese sentido este principio se arraiga en los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, lo cual permite que se efectivicen y garanticen. También, es el mecanismo que permite cumplir los fines del Estado al garantizar la aplicación de la justicia en un plan objetivo, generando una confianza legítima.

La Corte Constitucional lo ha referido como el eje central en los ordenamientos jurídicos, de rango constitucional, enmarcado desde el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 superiores (Sentencia C 416/94, 1994).

También esta colegiatura lo ha conceptualizado como un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. (Sentencia T 502/02, 2002)

Por su parte, el debido proceso se cataloga como un derecho fundamental previsto en el artículo 29 superior, que otorga garantías en las diferentes actuaciones administrativa o judiciales que adelanten los ciudadanos. (Sentencia C 314/02, 2002)

Igualmente, este tribunal constitucional ha sostenido que en desarrollo de este derecho fundamental “...*implica para quien asume la dirección del procedimiento la obligación de*

observar, en todos sus actos, la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos”. (Sentencia T 073/97, 1997)

Este derecho del debido proceso, se ha considerado que se encuentra integrado entre otras, por el acceso igualitario a los jueces, quienes deben motivar de manera adecuada las decisiones, junto con la posibilidad de impugnarlas. (Sentencia C 980/10, 2010)

También lo constituye las garantías mínimas en los procesos, y valoración probatoria, acompañado de la independencia e imparcialidad del juez que deberá fundamentar la decisión en los hechos del caso y las normas aplicables. (Sentencia C 496/15, 2015)

Con base en los anteriores principios, y en aras de garantizarlos al interior del proceso ejecutivo, se plantea como elemento integrador entre el CPACA y CGP, la necesidad de unificar jurisprudencia, como remedio procesal parcial frente a una etapa esencial que se debe integrar al momento de librar mandamiento ejecutivo.

La unificación de jurisprudencia está limitada a voces del artículo 270 del CPACA a que el procedimiento ejecutivo sea catalogado como de importancia jurídica, trascendencia económica y social, o porque se necesite precisar el alcance y divergencias de interpretación y aplicación de las normas.

No cabe duda de que, la necesidad de unificar jurisprudencia en aspectos medulares de los procesos ejecutivos se encausa en los presupuestos antes descritos, lo cual ayudaría en parte a zanzar situaciones que conllevan a la afectación de la seguridad jurídica y la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título ejecutivo.

Así las cosas, para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica, se hace necesario unificar jurisprudencia respecto de liquidarse el crédito al momento de determinar si se libra mandamiento ejecutivo.

La tesis hasta este momento desarrollada por la jurisprudencia consiste: (Auto No. 68001-33-33-014-2015-00234-01/19, 2019):

Debe tenerse en cuenta que esta corporación y la doctrina han manifestado que el análisis judicial para determinar si se libra mandamiento de pago sólo está atado a la verificación de los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo y, en este sentido, no es el momento para que el juez administrativo determine si la obligación fue saldada por el ejecutado, pues ese análisis está supeditado a la proposición de las excepciones de mérito que el ejecutado esgrima en su defensa y respecto de las cuales deberá decidirse en la sentencia que pone fin al proceso, como lo consagra el artículo 443.

El anterior caso, se desarrolla con ocasión de un proceso ejecutivo derivado de una sentencia de nulidad y restablecimiento laboral, en el que en primera instancia el Tribunal Administrativo de Santander negó el mandamiento de pago por alguna de las sumas pedidas, en las que se encontraba la orden de reintegro por cuanto estaba probado que se había aceptado la indemnización y también por el pago de expensas laborales como dotación, la ejecutante ganaba más de dos salarios mínimos por lo que, resultaba claro que, no tenía derecho al pago de la misma.

Con esto demuestra el desgaste en que se incurre la administración de justicia al aplicar la tesis imperante en la actualidad. Por tanto, se hace necesario recoger esta postura, y establecer que, antes de librar mandamiento de pago, se liquide el crédito y en la providencia que lo determine, realice un control estricto de las sumas pedidas.

Con este solo aspecto, se hará que, el proceso ejecutivo respete el debido proceso y garantice la seguridad jurídica de los intervinientes, por cuanto, desde el momento de librarse mandamiento ejecutivo, se establecerá el valor real del crédito, del cual pende continuar o no con el trámite del proceso, el decretarse medidas cautelares adecuadas que no supere el valor insoluto adecuado, y lo más importante, que no se tenga que transitar todo un procedimiento para llegar a la etapa de liquidación del crédito para determinar la existencia de la obligación y la suma insoluta que corresponde al valor de la condena impuesta en la sentencia que se ejecuta.

Lo anterior, como se mencionó en precedente, la incorporación de una etapa previa al momento de librarse mandamiento ejecutivo obedece a un remedio procesal parcial, atendiendo que, como se desarrolló en el primer objetivo, se hace necesario para proteger el debido proceso y dar seguridad jurídica a los administrados, la constitución de un procedimiento.

Este procedimiento de partir, desde la forma de iniciar el proceso ejecutivo, recordemos que, en la actualidad existen dos maneras: i) mediante una demanda nueva que debe cumplir todas las formalidades de esta, artículo 162 y siguientes del CPACA; ii) Con memorial presentado a continuación del proceso ordinario, en el que, solicite la ejecución de la sentencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 306 del CGP.

Estas formas generan una desigualdad entre los administrados o partes en el proceso, por cuanto, para el caso de una presentación de una demanda nueva, le impone o exigen requisitos adicionales, lo que hace que, se genere una inseguridad jurídica, vulnerando además el debido proceso.

Se debe recordar que, tratándose de la competencia para conocer del proceso ejecutivo, siempre le corresponderá a quien profirió sentencia en primera instancia por lo que, se debe instituir que el proceso ejecutivo se inicia con la presentación de un memorial, atendiendo que,

en el despacho judicial obra el proceso ordinario con la respectiva sentencia que sirve de base como título, lo que de contera cierra la discusión frente a si corresponde a un título complejo privilegiando los derechos sustanciales respecto de formalidades que en nada aportan a la materialización de los derechos adquiridos.

Respecto de la existencia de un título complejo o no, en los casos en que las entidades hayan expedido un acto administrativo de cumplimiento o realizado pagos parciales, se supera la discusión si este integra el título constitutivo de la sentencia, mediante la interposición de la excepción de pago, debiendo entonces acreditar la entidad ejecutada el cumplimiento o no, y en todo caso, le corresponderá al Despacho de conocimiento realizar el respectivo control para determinar si está probada, o si lo que opera es un pago parcial.

Así también, se suprime la etapa de inadmisión, y si esta resulta aplicable a los procesos ejecutivos y sobre cuales aspectos recae, por cuanto, al aplicar como forma de iniciar el proceso ejecutivo mediante un memorial, se supera estas discusiones actuales, en las que, la jurisprudencia no ha unificado y lo único que hace es dilatar el proceso.

Ahora bien, para librar mandamiento ejecutivo según la regulación actual, se hará de la forma pedida, si fuere procedente. Este punto resulta medular, pues se debe incluir en la etapa inicial antes de librarse mandamiento ejecutivo, la obligación de liquidarse el crédito que se pretende ejecutar, con el fin de determinar la existencia o no del valor adeudado, lo que evita llegar hasta la etapa de liquidación del crédito para arribar a esta conclusión como ocurre en la actualidad

Con un ejemplo de lo ocurrido al interior de un proceso ejecutivo, se libró mandamiento ejecutivo por las sumas pedidas en la demanda, en el cual se aducía que, se realizó un pago parcial y que, atendiendo los intereses generados, existía una obligación pendiente, se surte todo

el procedimiento en el que incluyó la orden de seguir adelante la ejecución con su respectiva apelación, y al momento de liquidarse el crédito se advierte que, la suma cancelada cubría el valor del crédito. Ante esta situación, no se encontraba un remedio procesal adecuado para dar por terminado el proceso, atendiendo que la excepción de pago era improcedente por cuanto al momento de librarse mandamiento de pago no había una obligación pendiente. Así mismo, el actor solicitaba la condena en costas por el trámite surtido. Finalmente se dispuso a dejar sin efectos todo lo actuado ante la inexistencia de la obligación.

Otro ejemplo genérico es la falta de capacidad de los ejecutantes de liquidar en debida forma el crédito al momento de presentar la demanda, y como se debe librar mandamiento por las sumas pedidas y solo en caso en que las mismas sean abiertamente desproporcionadas se permite hacer un control, hace que sea la etapa de liquidación del crédito la que permita evidenciar el valor real adeudado, lo que, en parte genera al ejecutante expectativas irreales.

Cito otro ejemplo, en la demanda, se establecía como valor adeudado por la suma de \$500'000.000 y en la liquidación del crédito el valor adeudado por pagos parciales era de alrededor de \$50'000.000. Lo anterior, a juicio del ejecutante le generó una expectativa que en su dicho lo hizo endeudarse confiado en que tenía ese dinero a favor llevando hasta hipotecar su casa, manifestaba que la iba perder, asistiendo casi todos los días al Despacho judicial a gritar arengas en contra de este.

No se puede pasar por alto que, establecer el valor real del crédito tiene una consecuencia mayor, en caso de la existencia de la obligación, se debe tasar o establecer el valor de las medidas cautelares, recordemos que, estas se decretan hasta por el 50% de la obligación, tratándose del embargo de sumas dinerarias en establecimientos bancarios, lo que hace que, al no

establecerse la suma insoluta adeudada correspondiente se puedan decretar medidas cautelares desproporcionadas que terminen afectando el presupuesto de las entidades públicas.

Este primer cambio, tiene una doble vía que garantiza, por una parte, conocer el valor real de la obligación, sin tener que transitar todo el procedimiento hasta la etapa de liquidación del crédito. Igualmente permite que se decreten medidas cautelares y no sobre sumas irreales.

También se debe simplificar el trámite respecto de la interposición del recurso de reposición contra el auto que libra mandamiento ejecutivo, por cuanto el título constitutivo de una sentencia, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, en mi consideración no podrá carecer de requisitos formales, como se explicitó en el capítulo uno de esta tesis, pues el mismo está conformado por la sentencia que profirió el juzgado que tiene la competencia de conocer de la ejecución.

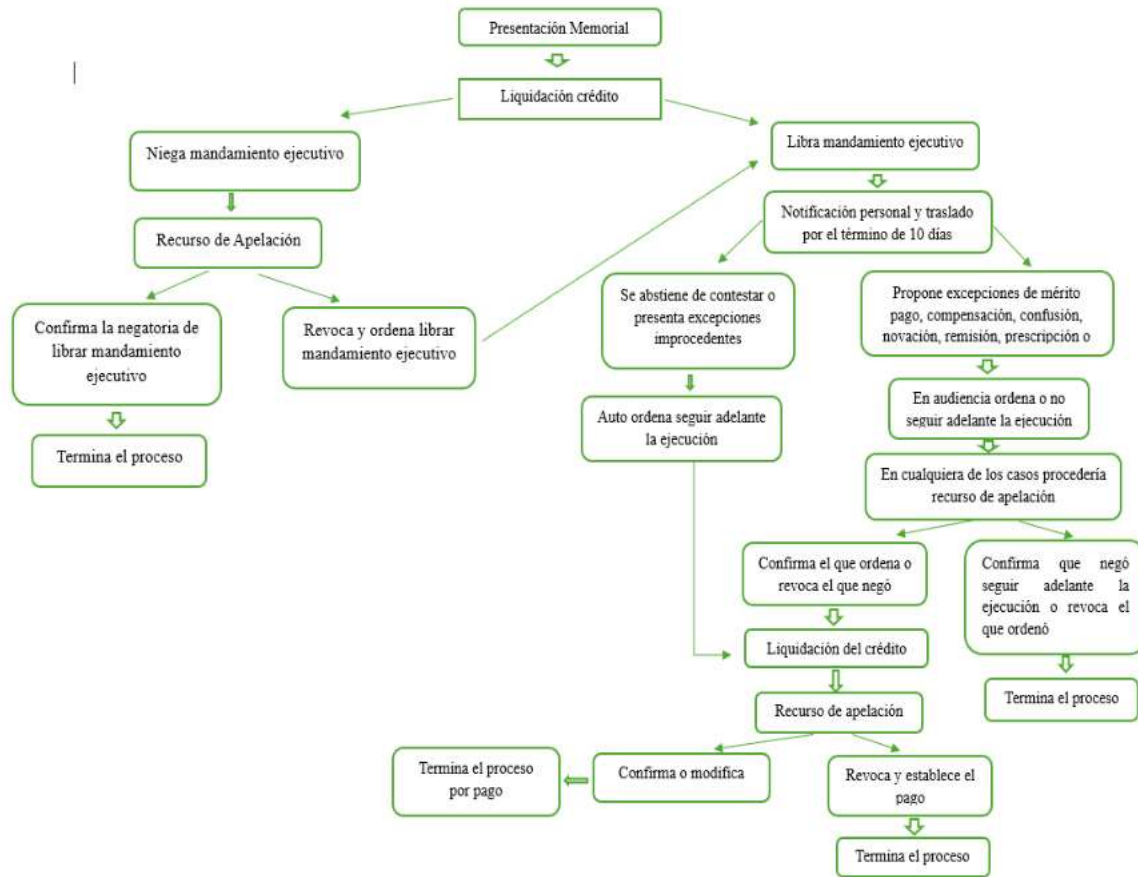
Con esto, se logra que, la parte ejecutada solo tenga la posibilidad de presentar las excepciones taxativas de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción.

Respecto del trámite que se debe imprimir a la resolución de excepciones, en aras de darle celeridad y eficacia, se adelantará audiencia inicial con fallo en caso de que se presenten las excepciones de mérito arriba descritas. Contario a esto, sí la entidad guarda silencio o propone excepciones diferentes, por auto se ordenará seguir adelante la ejecución, que no admitirá recursos. Contra esta decisión que resuelve las excepciones debe proceder el recurso de apelación, pues resulta relevante para continuar con el trámite para el cumplimiento del título ejecutivo.

Después se pasará a la etapa de liquidación del crédito, providencia que también debe ser objeto de alzada o apelación en caso de que alguna de las partes no esté de acuerdo con las sumas insolutas establecidas.

Con este trámite propio antes descrito, hace que, se incorpore un procedimiento expedito que permiten una seguridad jurídica y protección al debido proceso junto con la materialización de los derechos reconocidos en la sentencia que sirve de base de título ejecutiva, permitiendo una tutela efectiva.

El trámite antes descrito, se desarrolla en la siguiente gráfica:

Figura 5. Nuevo esquema del proceso ejecutivo

Respecto de las medidas cautelares también se hace necesario que se legisle, resultando idóneo que, en una sola codificación correspondiente al proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contenga un capítulo de medidas cautelares, en el que se agrupe la totalidad de las disposiciones que rigen la materia.

En esta disposición necesariamente debe contener la aplicación de manera directa las excepciones al principio de inembargabilidad, las cuales se encuentran desarrolladas en el capítulo 2. Recordemos que mediante la sentencia C-1154 de 2008 la Corte Constitucional reiteró las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, en las que se encuentran: i) necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) pago de sentencias judiciales

para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Lo anterior, resulta imperioso, debido a que, las excepciones al principio de inembargabilidad datan del 2008, y en la actualidad se siguen emitiendo normas que van en contravía de estas y lo más peligroso aún, que se establezca como falta disciplinaria y fiscal el embargo de los dineros que tenga esta connotación.

Con estas bases, se erige la necesidad de establecer una codificación única en lo atinente a las medidas cautelares, armonizando las reglas jurisprudenciales sentadas hasta el momento. Bastaría con mencionar que con la modificación del párrafo del artículo 594 del CGP, se solucionaría esta situación; sin embargo, recordemos que esta regulación atañe al proceso civil, y lo que resulta indispensable es que se cuente con una reglamentación propia de la jurisdicción contenciosa administrativa atendiendo las particulares de los dineros sobre los cuales recaerán las medidas cautelares.

También fortalecería la actividad judicial y la seguridad jurídica, por cuanto no se estaría limitando la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirven de base como título ejecutivo, al contar los jueces con las herramientas o instrumentos claros y precisos para decretar medidas cautelares. Por otra parte, se dejaría de depender del despacho judicial y la tesis que maneje frente a la aplicación de medidas cautelares, permitiendo que la tutela judicial sea efectiva

Dentro de estas medidas cautelares se hace necesario establecer que desde el mandamiento ejecutivo tratándose de municipios, resulta procedente el decreto de estas, por cuanto en la actualidad se encuentra limitado hasta la orden de seguir adelante la ejecución, lo

que permite una indebida materialización de los derechos adquiridos y en especial la dilación en el cumplimiento, en especial la obligación que les impone a los mandatarios de turno, de realizar las apropiaciones presupuestales para el pago de sentencias condenatorias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral.

Igualmente, se debe pensar en la aplicación e imposición de medidas cautelares parciales, es decir, imponerle al representante legal de la entidad ejecutada que, gestione los recursos para realizar pagos parciales y así evitar que el monto de la obligación ascienda a sumas astronómicas las cuales, en la mayoría de los casos, igualan o superan el valor del crédito inicial.

Con eso se mitigaría el gasto público que se destina al pago de sentencias condenatorias, cito un caso, el cual se trataba de un proceso ejecutivo con un valor de crédito inicial de \$350'000.000, al momento de liquidar el crédito la suma ascendía a 1.150'000.000, caso en el cual se hubiesen abonado al valor del crédito, el resultado no afectaría de manera exorbitante el patrimonio público.

En este aspecto, también se debe implementar un artículo que fije, lo concerniente a los pagos parciales, y que estos se imputen directamente al capital y no a los intereses como opera en la actualidad. Al contener esta disposición especial, se dejaría de aplicar el artículo 1653 del código civil que establece que los pagos primero se imputan a intereses, lo que trae consigo una afectación al patrimonio público, pues el capital no se ve afectado, generando intereses hasta su pago total.

Con lo antes descrito, se abarca la necesidad de tener un procedimiento propio para la ejecución de sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral en la jurisdicción contenciosa administrativa, proponiendo lineamientos efectivos que permiten una tutela judicial, la materialización de los derechos reconocidos, la seguridad jurídica y el debido proceso.

Por último, con el trámite que se aplica en la actualidad al proceso ejecutivo en la jurisdicción contenciosa administrativa muestra que la legislación colombiana resulta ineficaz para la materialización de los derechos consignados en las sentencias, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirve de base como título ejecutivo. En ese sentido, se cumple con uno de los requisitos de procedibilidad para acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues si bien se debe agotar los recursos judiciales internos disponibles, estos muestran una demora irracional para concretar el pago de las condenas.

Existe como precedente internacional, la sentencia proferida el 06 de junio de 2024 por la CIDH en el caso de unos miembros del sindicato único de trabajadores ECASA Vs Perú, en el que en sus conclusiones llamó la atención respecto de la demora en la ejecución de una sentencia en la legislación interna de este país, y la desprotección a las personas adultas mayores, requiere la atención de los jueces en la aplicación de un enfoque diferencial al entrar en vigor un trato que protege a estas personas. Dentro de las conclusiones se resaltan:

Derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial Sobre el amparo como un recurso judicial efectivo y la garantía del plazo razonable. La Corte sostuvo que, pese a que hubo dificultades para el avance del proceso de ejecución de la sentencia de amparo (por razones tales como: la determinación de las presuntas víctimas, la magnitud de la prueba y la actuación de los representantes), el Estado tenía la obligación de conducir el proceso adecuadamente y adoptar medidas frente a situaciones que obstaculizaran su avance, lo cual no ocurrió. Además, el Tribunal encontró que el transcurso del tiempo impactó a los involucrados, quienes en su mayoría son personas mayores, algunas de las cuales han fallecido. Por ello, concluyó que el Estado violó la garantía de plazo razonable contenida en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación

establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los miembros de SUTECASA. Además, debido a que no encontró justificación razonable de la demora del proceso de ejecución de la sentencia de amparo y a que dicha demora hizo inútil el recurso interpuesto por los representantes, declaró la violación al derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25.1 de la Convención, en relación con la obligación establecida en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de los miembros de SUTECASA.

Los anteriores lineamientos de mejora buscan que se garanticen y protejan el principio de seguridad jurídica y debido proceso, aunado a que permitirían la materialización de los derechos reconocidos en las sentencias. Bajo este hilo conductor, se debe unificar la jurisprudencia como remedio procesal referente a establecer en la etapa de librar mandamiento de pago, la obligación de liquidar el crédito y hacer control efectivo de las sumas pedidas. También, la constitución de un procedimiento propio hará que se efectivice la tutela judicial, con la implementación de un trámite expedito el cual debe ir acompañado de medidas cautelares. Por último, se protegerá el patrimonio público y evitará el pago de intereses que impactan negativamente las finanzas de las entidades públicas, conllevando a que estos dineros se destinen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

5. Conclusiones

Con el presente trabajo de investigación se pudo demostrar que el proceso ejecutivo aplicable en la jurisdicción contenciosa administrativa, constituido de la articulación de dos codificaciones procesales, contiene etapas procesales que son incompatibles tratándose del cobro

de sentencias judiciales, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral, lo cual afectan e incide de manera negativa en la seguridad jurídica y el debido proceso.

Al analizar las etapas procesales que se transponla del CGP se mostró como impacta de manera negativa en la garantía de la seguridad jurídica, y la materialización de los derechos sustanciales reconocidos en la sentencia, auto aprobatorio de una conciliación o laudo arbitral que sirve de base como título ejecutivo. Del diagrama contentivo del primer objetivo específico, muestra la complejidad de un proceso ordinario traído de esta jurisdicción que hace que el debido proceso se vea vulnerado al estar compuesta de etapas y procedimientos que hacen nugatorio los derechos reconocidos.

Igualmente, al realizar un análisis crítico de las medidas cautelares que rigen el proceso ejecutivo, se evidenció como, el artículo 594 del CGP establece un trámite innecesario para el embargo de los bienes del Estado, a pesar de existir desde el año 2008 excepciones al principio de inembargabilidad, haciendo en la práctica que las mismas no resulte efectivas para asegurar el pago de los derechos reconocidos en las sentencias que sirven como base de título ejecutivo.

También se enlistaron la amplia gama de restricción de embargo que recaen sobre los bienes del Estado las cuales no están armonizadas con las excepciones fijadas por la jurisprudencia constitucional, adicionando faltas disciplinarias y fiscales en caso de decretarse.

Se hizo notar, la falta de unificación de la jurisprudencia en temas transversales, como son, si resulta procedente o no el embargo de las cuentas previstas para el pago de sentencias, existiendo dos tesis encontradas en la sección tercera del Consejo de Estado. Igualmente, no existe posición pacífica respecto de la forma como se aplica la excepción de inembargabilidad cuando se trate de medidas cautelares en procesos que el título lo constituye una sentencia condenatoria. Todo lo anterior, conlleva a la limitación de la actividad judicial ante la falta de

interpretación y contradicción de los tribunales de cierre, así como también que, los derechos reconocidos en las sentencias no se materialicen, por cuanto un proceso ejecutivo para su pago puede durar años para que se realice el pago total de la obligación. En este aspecto, se adicionó el alto costo que tiene el no pago de sentencias oportunas, debido a los intereses que empiezan a generar, existiendo eventos en los que, los intereses causados superan el crédito.

Con base en lo anterior, se propuso lineamientos de mejora en aras de garantizar el principio a la seguridad jurídica que es transversal para la protección al debido proceso y acceso a la administración de justicia, haciéndose necesario unificar jurisprudencia, como remedio procesal parcial frente a una etapa esencial que se debe integral al momento de librar mandamiento ejecutivo. En tal sentido, se debe liquidar el crédito y realizar control de las sumas solicitadas, esta situación se evidenció con los casos planteados, los cuales permitieron reseñar la realidad judicial, y como la falta de esta etapa hace que se deba transitar en la actualidad todo un procedimiento para llegar a la liquidación.

Con ese aspecto de mejora, se hará que, el proceso ejecutivo respete el debido proceso y garantice la seguridad jurídica de los intervinientes, por cuanto, desde el momento de librarse mandamiento ejecutivo, se establecerá el valor real del crédito, del cual pende continuar o no con el trámite del proceso, el decreto de medidas cautelares adecuadas que no supere el valor insoluto adecuado.

De otra parte, como remedio definitivo, se diagramó un esquema de proceso ejecutivo que permitiría la tutela efectiva, apremiando la seguridad jurídica y el debido proceso con etapas expeditas, las cuales empieza desde la forma de iniciar el procedimiento, lo cual se hará mediante un memorial al despacho judicial que conoció en primera instancia el proceso ordinario, debido a que a este le corresponde por competencia. Con esto se superaría la discusión

frente a sí corresponde a un título complejo privilegiando los derechos sustanciales respecto de formalidades.

En este procedimiento se incluiría la etapa de liquidar el crédito y hacer control a las sumas pedidas como se describió al inicio de estas conclusiones. Con esta etapa se permite conocer el valor de la obligación y decretar medidas cautelares sobre sus ciertas que correspondan al crédito que se ejecuta.

En cuanto a las medidas cautelares se propuso la necesidad de contar con una sola codificación en la que se agrupe la totalidad de las disposiciones que rigen la materia, debiendo contener la aplicación de manera directa las excepciones al principio de inembargabilidad, fortaleciendo la actividad judicial y la seguridad jurídica.

Así mismo, se planteó en los casos que se ejecuten municipios, la posibilidad de decretarse medidas cautelares desde el momento en el que se libre mandamiento ejecutivo y no como está en la actualidad hasta después de seguir adelante la ejecución lo que permitiría una debida materialización de los derechos adquiridos.

Igualmente, se expuso para el pago de los créditos que se ejecutan, la aplicación e imposición de medidas cautelares parciales, obligando la gestión de recursos para realizar pagos parciales, lo cual evitaría que los intereses superen el valor del crédito inicial, protegiendo además el patrimonio público.

En este tópico, se refirió como se debe contar con un artículo que fije, lo concerniente a los pagos parciales, y que estos se imputen directamente al capital y no a los intereses como opera en la actualidad.

Con lo antes expuesto, la presente tesis de grado abordó la necesidad de contar con un procedimiento propio tratándose del pago de sentencias, lo cual permitiría la protección al

principio a la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela efectiva, la cual en la actualidad se ve limitada con el trámite que se aplica, abriendo la posibilidad que, los administrados acudan a la CIDH para la protección de sus derechos, como ya ocurre en con el país de Perú.

Referencias

Atencia Gómez, G.I, Puentes Escobar, M.J y Zuluaga García, M.A (2020). Medidas cautelares sobre bienes del Estado en el proceso contencioso administrativo. [Trabajo de grado, Corporación Universitaria del Cariba, CECAR]. Repositorio institucional CECAR, REDICE. [HTTPS://REPOSITORIO.CECAR.EDU.CO/SERVER/API/CORE/BITSTREAMS/74A74281-1D2F-4167-A221C9CEE10A2AA0/CONTENT](https://repositorio.cecar.edu.co/server/api/core/bitstreams/74a74281-1d2f-4167-a221-c9cee10a2aa0/content)

Código General del Proceso (2012). Artículo 430. Mandamiento Ejecutivo. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425>

Código General del Proceso (2012). Artículo 443 núm. 3. Trámite de las excepciones. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425>

Código General del Proceso (2012). Artículo 446. Liquidación del crédito y las costas. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425>

Código General del Proceso (2012). Artículo 594. Bienes inembargables. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48425>

Congreso de la República de Colombia. (07 de julio de 1998). Ley 446. *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y el Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dicta otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.* Bogotá D.C.: Diario Oficial 43.335

Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Bogotá D.C.: Diario Oficial 47.956.

Consejo de Estado (1994, 29 de noviembre)

Consejo de Estado (1997, 22 de julio).

Consejo de Estado (2001, 12 de julio).

Consejo de Estado (2006, 11 de octubre).

Consejo de Estado (2013, 28 de agosto).

Consejo de Estado (2017, 18 de agosto).

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010325000201601031001100103

Consejo de Estado (2018, 28 de noviembre).

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=230012333000201300136011100103

Consejo de Estado (2019, 11 de abril).

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=0500123330002016002362011100103

Consejo de Estado (2019, 19 de septiembre).

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=680013333014201500234011100103

Consejo de Estado (2020, 20 de noviembre).

Consejo de Estado (2021, 30 de septiembre).

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010324000201900478001100103

Consejo de Estado (2024, 30 de mayo).
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002342000201602688011100103

Consejo de Estado (2024, 30 de mayo).
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002342000201602688011100103

Consejo de Estado (2025, 18 de septiembre).
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=760012333000202300698011100103

Consejo de Estado (2025, 23 de septiembre).
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=110010325000202400578001100103

Consejo Superior de la Judicatura, 2017. Trámite de las excepciones y sentencia en el proceso ejecutivo del Código General del Proceso. Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”
<https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-16.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 63. De los bienes de uso público.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>

Corte Constitucional (1992, 1 de octubre). Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 8o., parte final y 16o. de la Ley 38 de 1989.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-546-92.htm>

Corte Constitucional (1994, 10 de marzo). Demanda de inconstitucionalidad del artículo 1o, numerales 158 y 272 del decreto 2282 de 1989.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-103-94.htm>

Corte Constitucional (1994, 22 de septiembre). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 88, 183, 212, 213, 215 y 234 del Decreto 01 de 1984 y 137, 238, 348 y 378 del Decreto 1400 de 1970. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-416-94.htm>

Corte Constitucional (1997, 04 de noviembre). Demanda de inconstitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-354-97.htm>

Corte Constitucional (1997, 06 de febrero). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6° y 151 de la Ley 2200 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-054-23.htm>

Corte Constitucional (2000, 04 de mayo). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 327 y 513 del Código de Procedimiento Civil. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-490-00.htm>

Corte Constitucional (2002, 27 de junio). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-502-02.htm>

Corte Constitucional (2002, 30 de abril). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-314-02.htm>.

Corte Constitucional (2003, 11 de junio). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 7, 29 párrafo y 60 de la Ley 788 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-485-03.htm>

Corte Constitucional (2003, 11 de junio). Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1955 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-485-20.htm>

Corte Constitucional (2008, 26 de noviembre). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1154-08.htm>

Corte Constitucional (2013, 15 de mayo). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 206 de la ley 1564 de 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-279-13.htm>

Corte Constitucional (2013, 15 de mayo). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 206 de la ley 1564 de 2012. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-279-13.htm>

Corte Constitucional (2015, 05 de agosto). Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 277 de la Ley 906 de 2004. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=64464>

Corte Constitucional (2021, 27 de octubre). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2021/a857-21.htm>

Corte Constitucional (2022, 19 de enero). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a008-09.htm>

El cumplimiento y la extinción de las obligaciones (s.f.). Consultado el 24 de octubre de 2025. Iberley. <https://www.iberley.es/temas/regulacion-imputacion-pago-59905>

Jiménez Alfonso, I.Y (2022). El proceso ejecutivo en lo contencioso administrativo y los cambios introducidos con la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, algunas dificultades en la conformación del título proveniente de la sentencia judicial. [Tesis de posgrado, Universidad Santo Tomás de Tunja]. Repositorio Institucional Universidad Santo Tomás.

[HTTPS://REPOSITORY.USTA.EDU.CO/SERVER/API/CORE/BITSTREAMS/63F954A9-37EB-4A1E-AF9C-3E167FC6BF77/CONTENT](https://repository.usta.edu.co/server/api/core/bitstreams/63f954a9-37eb-4a1e-af9c-3e167fc6bf77/content)

Meza Mendoza, L.L (2022). Estudio, limitaciones y análisis crítico de las medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio institucional UNAL. <https://repositorio.unal.edu.co/items/0bb67171-96a0-45a7-9984-66425bb29de9>

Ospina Fernández G (2016). Régimen General de las Obligaciones (4^a. ed.) Temis. http://190.217.24.74:9094/SIDN/DOCTRINA/TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20Y%20EXTOS%20COMPLETOS/346%20-%20DERECHO%20CIVIL/21746_BELM-

Puentes Mendoza, A.Y y Cadena Romero, I.J, (2017). Medidas cautelares en el proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. [Trabajo de grado, Universidad Libre de Cúcuta]. Repositorio institucional Universidad Libre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11893/PAPER%20MEDIDAS%20CAUTELARES%20EN%20EL%20PROCESO%20EJECUTIVO%20EN%20LA%20JURISDICCION%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>