

**Títulos Ejecutivos que Prestan Mérito ante la Jurisdicción de lo Contencioso  
Administrativo, Documentos que lo Integran y Competencia Según el Título que el  
Acreedor Tenga en su Poder**

Álvaro De Jesús Barros Romero

Leidys Johana Zuluaga Sierra

Diciembre 2016

Universidad Santo Tomas

Especialización en Derecho Administrativo

Valledupar - Cesar

### **Resumen**

Los cambios significativos en el ámbito jurídico, no son fáciles de comprender y de aplicar, sobre todo cuando se pretende demandar al Estado, por medio de una acción ejecutiva y así obtener el pago de una obligación dineraria, tomando como punto de partida que el juez que dictó la sentencia, que es lo novedoso, es ese mismo juez que conoce del proceso ejecutivo lo que permite garantizar el debido proceso y el derecho a la justicia, donde los jueces desempeñen un rol relevante que permite avanzar hacia espacios de intervención de una manera satisfactoria.

Así mismo, desde la perspectiva metodológica es de utilidad, por cuanto se convierte en una fuente de consulta para otros estudios en el área, de acuerdo a cómo se integra un título complejo y como también determinar cuál juez es el competente para conocer del proceso dependiendo del título que tenga el acreedor en su poder, la exigibilidad del mismo y su término de prescripción, utilizando los instrumentos, técnicas de análisis de la información y datos.

**Palabras claves.** Ámbito jurídico, Acción ejecutiva, Debido proceso, derecho a la justicia, juez competente, título complejo, exigibilidad.

## **Introducción**

Preocupado porque a diario en los despachos judiciales, se observan providencias que niegan el mandamiento ejecutivo, ya sea porque no se integró correctamente el título o como también se rechazan los procesos ejecutivos por cuanto el juez administrativo carece de competencia para tramitarlos, es necesario esta investigación para darle la respuesta a estos problemas, aquí no planteamos la discusión de un derecho, se parte de la existencia de un derecho, por eso cuando el actor pretenda presentar una demanda ejecutiva debe tener en su poder un título ejecutivo, el cual tiene unas características, que sea una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que sea expresa significa que conste en documento escrito de manera inequívoca, la claridad es la comprensión que tenemos nosotros de su texto, es decir, que no va a permitir en principio que alguien no tenga determinada la obligación las condiciones de la obligación, y en cuanto a la exigibilidad es porque las obligaciones tiene la posibilidad de estar sometidas a condición, plazo y modo, y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, generalmente las obligaciones están sometidas a las dos primera que son la condición y al plazo, es muy común.

Con relación a la sentencia debidamente ejecutoriadas proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante al cual se condena a una entidad pública a pagar una suma de dinero, lo primero que encontramos allí es que se delimita, ya no es cualquier providencia, si no solamente las sentencias, estas vienen hacer en el C.P.A.C.A., el título para las decisiones judiciales que prestan merito ejecutivo, en esta jurisdicción, quiere decir que si es por auto no conocerá la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tendrá que hacerse el cobro en la jurisdicción ordinaria, igualmente, está delimitado allí para las condenas, que se refieren a sumas dinerarias, no admite entonces que la jurisdicción de lo contencioso, conozca hoy día con fundamento en el C.P.A.C.A., de ejecución de obligaciones de hacer o de obligaciones de no

hacer, con esas precisiones de la misma norma, tenemos que lo indispensables es una sentencia y que este ejecutoriada. Debemos recordar que muchas veces las providencias no tienen la suficiente claridad para poder ser ejecutadas, y eso puede llevar a que sea negado el mandamiento de pago o en su defecto el juez termine archivando el expediente por cuanto cree que no existe título ejecutivo.

De igual manera, se realizara una descripción de cómo se integra un título ejecutivo, que documentos se deben acompañar con la presentación demanda dependiendo del título que al actor tenga en su poder, y de la misma forma se resalta la competencia ante quien debe ser presentada la demanda, advirtiéndole que cuando se trate de sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso, el juez competente será el mismo que tramitó el proceso que dio origen a la sentencia.

En este orden de ideas, la investigación es de suma importancia, para quien pretenda hacer efectivo un título ejecutivo, pueda presentar la demanda con el lleno de los requisitos legales, y de esta forma obtener con éxito que el juez competente libere el mandamiento de pago, y no se le sea negado, toda vez que contra el auto que niega el mandamiento solo procede la apelación, pero la norma no le permite aportar al ejecutante aquellos documentos que no fueron aportados con la presentación de la demanda, y esto evita tanto para el actor, como para la administración de justicia un desgaste, y que además el actor gane tiempo y no se exponga a una prescripción.

En razón de lo anterior se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son los Títulos Ejecutivos Que Prestan Méritos Ante La Jurisdicción De Lo Contencioso Administrativo?

Para poder realizar esta investigación nos apoyamos en la metodología hermenéutica jurídica ampliamente conocida y aplicada en el ámbito jurídico.

Las teorías seleccionadas, sólo por ser teorías poseen sus propias hipótesis, las cuales se justificaron, verificaron o consensuaron, según las tendencias interpretativas de la hermenéutica jurídica a las que cada una se acoge. Por tal razón, en esta investigación no se formulan hipótesis, las mismas ya fueron formuladas por todas y cada una de las teorías seleccionadas para su análisis crítico.

La generación de conocimiento nuevo en este estudio parte del proceso de contrastar las diferentes posturas de los autores seleccionados como unidades de análisis, y no del proceso de derivar hipótesis, pues como se señaló anteriormente los estudios analíticos descriptivos no admiten la formulación de hipótesis. (Sampieri, 2006)

El dato o referencia que identifica el uso del método hermenéutico jurídicos este tipo de estudio, consiste en establecer los principios elaborados doctrinaria y jurídicamente que permita arrojar una interpretación objetiva de las teorías que se estudian. Sobre esa base se realizó el análisis de los Títulos Ejecutivos Que Prestan Méritos Ante La Jurisdicción De Lo Contencioso Administrativo, en el sentido que se aplicaron razonamientos e instrumentos lógicos-descriptivos para determinar la adecuación de dichas teorías.

Para desarrollar la tesis el presente artículo se ha dividido en tres partes: Determinar los tipos de títulos que prestan mérito ejecutivo en contra del Estado ante la jurisdicción de lo Contencioso administrativo. Establecer como se integra el título complejo para la expedición del mandamiento ejecutivo de pago y Determinar cuál juez tiene la competencia para adelantar los procesos ejecutivos dependiendo del título que el acreedor tenga en su poder.

**Títulos Ejecutivos que Prestan Mérito ante la Jurisdicción de lo Contencioso  
Administrativo, Documentos que lo Integran y Competencia según el Título que el  
Acreedor Tenga en su Poder**

La ley define el título ejecutivo como aquel documento suscrito por el deudor o su causante en el cual figura una obligación a su cargo; si las obligaciones contenidas en el título no son cumplidas voluntariamente por el deudor en el tiempo establecido, este puede ser ejecutado mediante un proceso ejecutivo, lo cual convierte al proceso ejecutivo en el instrumento judicial para lograr que el deudor pague forzosamente.

Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley. Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. "Faltarán este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una

interpretación personal indirecta”. La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento. (Título Ejecutivo, 2008)

En materia Contencioso Administrativo, que es la que nos concierne en el presente artículo investigativo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 104 nos orienta sobre cuales aspectos o controversias va a conocer esta jurisdicción y en el numeral 6 enuncia en primer lugar condenas proferidas por la misma jurisdicción, pero no especifica en que forma debe estar la condena (autos o sentencias), también se mencionan las conciliaciones aprobadas por la jurisdicción de lo contencioso y los laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública, los ejecutivos originados en los contratos celebrados por entidad públicas y además los actos administrativos a los cuales se reconozca una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

Posteriormente en su artículo 297, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala taxativamente los títulos ejecutivos que prestan merito en contra del Estado, los cuales son:

**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.**

En el numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.C.A., se hace una delimitación de las providencias judiciales que prestan mérito ejecutivo en la jurisdicción contenciosa, que para este caso serían las sentencias, lo cual quiere decir que si es por auto no conocerá la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tendrá que hacerse el cobro en la jurisdicción ordinaria, igualmente, está delimitado allí para las condenas, que se refieren a sumas dinerarias, no admite entonces que la jurisdicción de lo contencioso, conozca hoy día con fundamento en el C.P.A.C.A., de ejecución de obligaciones de hacer o de obligaciones de no hacer, con esas precisiones de la misma norma, tenemos que lo indispensables es una sentencia ejecutoriada.

En estos procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo,

solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia. (Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp 18057, 2013)

De lo anterior se puede concluir que en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el acto de cumplimiento, el juez puede interpretar el título en orden a librar el mandamiento de pago con exacta sujeción a la sentencia, esto con el fin de favorecer el principio de interés general y cosa juzgada.

Cuando el título ejecutivo es judicial, habitualmente es complejo, porque se encuentra constituido por la copia auténtica de la sentencia, las constancias de notificación y, ejecutoria y, por el acto administrativo con el que la Administración pretende dar cumplimiento a lo ordenado en esta. Una vez aportados estos documentos e iniciar el proceso ejecutivo, el juez debe comprobar si el título ejecutivo complejo cumple los requisitos señalados en la ley, es decir que el documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado.

De lo establecido en la sentencia no puede hacerse una lectura fragmentada, ni se puede suponer que únicamente lo consignado en la parte resolutive presta mérito ejecutivo, ya que tratándose de un título ejecutivo complejo se deben considerar en conjunto todos los documentos que lo integran para librar o no el mandamiento de pago.

Para la exigibilidad de la sentencia como título ejecutivo, esta será exigible a partir del día siguiente de haber vencido los diez (10) meses que la administración tiene para dar cumplimiento a la sentencia.

**Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.**

Los mecanismos alternativos de solución de conflicto tienen como principio el que el asunto litigioso sea susceptible de transacción. Si lo es, las partes pueden transar o conciliar parcial o totalmente el litigio y aprobado el acuerdo por el juez, lo cual hace tránsito a cosa juzgada. Pero además de hacer tránsito a cosa juzgada, estos acuerdos también prestan mérito ejecutivo y tales efectos sólo se pregonan si en dicho acuerdo convergen los requisitos propios de un título ejecutivo, que no son otros que la necesidad de que sean claros, expresos y exigibles.

Las mismas normas establecen la circunstancia de que la conciliación hace tránsito a cosa juzgada, han regulado que también constituye título ejecutivo. Pero en cada una de las normas que lo consagran hay una exigibilidad para el conciliador en especial, cual es, que debe quedar inserta en el acta una claridad específica de cuáles son las partes objeto del acuerdo, de cada una de las obligaciones asumidas por las partes, procurando establecer los respectivos montos, cargas, condiciones de exigibilidad, plazos concretos y ciertos, y además circunstancias que determinaren que se trata de convenio respecto a una obligación clara, expresa, exigible y que proviene de una de las partes en forma concreta.

De todos modos, no puede predicarse tan alegremente que toda conciliación, pese a tener un auto aprobatorio que la declara estar conforme a Derecho, constituye título ejecutivo, en cualquier rama del Derecho que sea, pues debe, sin embargo, reunir los requisitos mínimos del título ejecutivo. Por tanto, pese a que la norma especial lo diga, que un acto conciliatorio

constituya título ejecutivo, debe tenerse en cuenta la norma genérica que hemos relacionado. (Vargas, 1994).

En cuanto a los laudos arbitrales proferidos para dirimir controversias contractuales y sus implicaciones como título ejecutivo, tema también novedoso por corresponder a la Ley 1563 2012, Nuevo Estatuto Arbitral que rige desde el 1° de octubre de 2012, llama la atención el señalamiento atinente a la oportunidad para ejecutar un laudo arbitral proferido para decidir controversias de contratos de la administración. Podría sostenerse que cuando se trate de la ejecución de laudos arbitrales, el plazo otorgado para su cumplimiento es de 6 meses o de la fecha en que se señala en el respectivo fallo arbitral, sin embargo, esta aparente duda queda resuelta al aplicar el criterio de especialidad pues el artículo 192 del C.P.A.C.A., es la norma procesal especial que rige el termino de exigibilidad de las condenas dictadas en contra de las entidades públicas y demás, el numeral 2° del artículo 5 de la Ley 57 de 1887, ordena que antes medidas en un mismo precepto que se contradigan se preferirá la posterior, que en este caso lo será en inciso segundo del artículo 299 del C.P.A.C.A., que reza: “Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutada ante esta misma jurisdicción según la regla de competencia contenidas en este código, si dentro de los diez (10) meses a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”. Por lo tanto, los laudos arbitrales solo serán ejecutables pasados los diez (10) meses. Es importante resaltar que son las partes las llamadas a determinar qué tipo de controversias se someten al conocimiento de la justicia arbitral, quedando en todo caso reservadas a la jurisdicción contenciosa administrativa, los asuntos que especialmente deberá conocer, como por ejemplo, sobre los actos administrativos en los que se declara la caducidad del contrato estatal o la interpretación unilateral, a excepción de las consecuencias económicas.

Con relación a la integración del título ejecutivo, se hará con la primera copia que presta mérito ejecutivo con la constancia de encontrarse debidamente ejecutoriada y autenticada, en los términos del artículo 115 de C.P.C.. Por su parte, de acuerdo con el numeral 2° del artículo 114 del C.G.P., el título se integrara con la copia del laudo arbitral con la constancia de su fecha de ejecutoria y con la indicación que se expide esa copia para ser utilizada como título ejecutivo.

**Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.**

Los títulos ejecutivos provenientes del contrato estatal son: "...en primer lugar, (i) el contrato estatal mismo; (ii) las actas adicionales que modifican el contrato; (iii) las actas de liquidación del contrato; (iv) las actas de pago; (v) el convenio de transacción; (vi) las facturas de los bienes recibidos y las facturas cambiarias; (vii) los actos administrativos unilaterales, debidamente ejecutoriados y derivados de los contratos, que contengan una obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la Administración (liquidación unilateral del contrato, por ejemplo); (viii) las sentencias proferidas en los procesos contractuales; (ix) los autos interlocutorios, ejecutoriados y proferidos en los procesos contractuales (verbigracia, los que aprueban las conciliaciones prejudiciales); (x) los laudos arbitrales; (xi) las pólizas de seguros; además, (xii) las ejecuciones derivadas de condenas proferidas por la misma Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los procesos de carácter contractual. (Hincapie, 2004)

Es indispensable señalar que además de los documentos que se señalan en cada caso concreto, el actor principalmente debe tener su acta de liquidación para poder accionar, y si no la tiene debe promover el medio de control de controversias contractuales para poder liquidarlo primero y luego acudir a la acción ejecutiva.

Sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae la competencia para conocer de los procesos ejecutivos por obligaciones derivadas de los contratos que celebren las entidades públicas, es decir, cuando los hechos de la demanda que sirven de fundamento a las pretensiones de mandamiento de pago de la suma debida se basa en la relación contractual, exhibiéndose como título ejecutivo, entre otros, el contrato mismo, una transacción o conciliación, la liquidación final del contrato, los actos administrativos unilaterales que expide la administración, las providencias proferidas en los procesos contractuales, las pólizas de seguro que expiden las compañías para garantizar las obligaciones del contrato (con el acto administrativo correspondiente).

Pues bien, el contrato estatal será un título ejecutivo contractual, cuando en el conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible, a favor de la administración o el contratista. La regla general frente al mérito ejecutivo de dichos contratos estatales gravita en beneficio del contratista, que podrá accionar en vía ejecutiva, siempre y cuando el contrato cumpla con los elementos antes vistos (arts. 488 C.P.C. 422 del C.G.P., y 41 de la ley 80 de 1993 y 71 del Decreto 111 de 1996). Una obligación que dimana directamente del contrato, por ejemplo, es la relativa al pago del anticipo o el pago de cualquier prestación derivada del mismo.

**Clausulas aceleratorias en los contratos estatales.** Las cláusulas aceleratorias de pago otorgan al acreedor el derecho de declarar vencida anticipadamente la totalidad de una obligación periódica, en este caso se extingue el plazo convenido, debido a la mora del deudor, y se hacen

exigibles de inmediato los estamentos pendientes (Sentencia C-322, 2001). Este asunto cobra importancia en la actualidad de la contratación pública, pues no es extraño al acontecer judicial que se propongan acciones ejecutivas administrativas en las que se pretendan el pago total de una obligación dineraria, que pese a estar sujeta a unos plazos, por la aplicación de la cláusula aceleratoria, se haga exigible en su totalidad por el incumplimiento del deudor. En términos más claros, cuando la administración en un contrato estatal estipula pagos periódicos a favor de un contratista y de manera simultánea acuerda una cláusula aclaratoria y más tarde, desatiende uno de los pagos periódicos, se tiene que el acreedor podría válidamente exigir el pago total y definitivo de la obligación económica. En este orden de ideas, se concluye que es perfectamente procedente que se pida al juez administrativo, en ejercicio de una acción ejecutiva, el pago total de una obligación, en uso de la cláusula aceleratoria estipulada en el contrato estatal, pues su pacto no es extraño ni contrario al ordenamiento jurídico en la contratación pública. Así las cosas, pueden integrarse título ejecutivo por la totalidad de la obligación, bajo el amparo de la cláusula contractual aceleratoria.

**Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.”**

Los actos administrativos en este sentido para su exigibilidad, se asemejan a una sentencia judicial por lo que para su integración se observaran las mismas reglas.

La principal norma positiva en el ordenamiento jurídico en materia de prueba documental está plasmada en el Código General del Proceso, normas a las que remite el artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se tiene además que en la norma de procedimiento civil que resulta aplicable por remisión del artículo 299 del C.P.A.C.A., señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo.

De esta forma, los requisitos formales hacen alusión a la necesidad de que los documentos que hacen parte de dicho título constituyan una unidad jurídica, que los mismos sean auténticos y emanen del deudor o su causante.

La doctrina constitucional ha insistido en el valor que de las copias auténticas en el derecho procesal, resaltando con esto que las formas sí son importantes cuando de ellas se desglosa una finalidad razonable. En este caso, el título ejecutivo es el documento primordial a partir del cual se desarrolla el proceso ejecutivo, por esto la importancia de que el título ejecutivo sea la primera copia del original consiste en brindar seguridad al sujeto procesal que va a ser condenado, en este caso, a una entidad pública, lo que se traduce en la certeza que tendrá el deudor de que no será ejecutado por la misma obligación en más de una oportunidad.

### **El título Complejo y la Expedición del Mandamiento Ejecutivo de Pago.**

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, es necesario que al momento de presentar una demanda ejecutiva, contra cualquiera entidad estatal, se tenga claro que documentos se deben aportar con la presentación de la demanda, para que el juez libre el mandamiento, ya que si lo niega solo es procedente el recurso de apelación, pero por medio de ese recurso el actor no va a poder aportar los documentos que no allego con la presentación de la demanda, por lo que se insiste en integrar correctamente el título y tener presente cada uno de los puntos que señalaron.

El título ejecutivo puede ser singular, cuando está constituido en un solo documento, o complejo, cuando la obligación está contemplada en varios documentos. En este segundo caso, es necesario que el título ejecutivo incluya una prestación a favor de una persona. Lo que significa, que debe establecer que el deudor debe constituir en beneficio de su acreedor una obligación la cual debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación cuando están identificados deudor, acreedor, la naturaleza de la obligación y los elementos que la determinan. Es expresa cuando la redacción misma del documento, aparece nítida y declara la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a plazo o condición.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, cuando el título ejecutivo es judicial, por lo general es complejo, ya que deberá estar conformado por la copia auténtica de la sentencia, las constancias de notificación y, ejecutoria y, por el acto administrativo con el que se pretende dar cumplimiento a lo ordenado en esta. Después de allegados dichos documentos y, con antelación a iniciar el proceso, el juez deberá determinar si el título ejecutivo complejo consta de todos y cada uno de los requisitos establecidos por la ley.

si el título ejecutivo corresponde a los establecidos en el numeral 2° del artículo 297 del C.P.A.C.A., tenemos que la conciliación extrajudicial, solo puede ser adelantada ante los

procuradores delgados y agentes del ministerio público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa, si finalmente las partes concilian, el acta contentiva de la conciliación deberá remitirse al juez Administrativo competente para conocer del medio de control respectivo, con el fin de que imparta o no aprobación del acuerdo conciliatorio.

Luego, una vez aprobada el acta de conciliación por el Juez Administrativo y ejecutoriada esa decisión judicial, prestara merito ejecutivo la primera copia autentica de la misma, la cual debe tener constancia que es para ejecutar de acuerdo con lo dispuesto de acuerdo con lo dispuestos en los artículo 115 del C.P.C. y el párrafo 1° del artículo 1° de la ley 640 de 2001. En consecuencia, para integrar el respectivo título ejecutivo, deberá acompañarse con la demanda ejecutiva, el acta de conciliación que cumpla con los requisitos previstos en el artículo 1° de la ley 640 de 2001 y, además, el auto aprobatorio de la conciliación dictado por el juez administrativo competente, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la ley 446 de 1998. De la misma forma, las copias auténticas deberán cumplir con las formalidades de los artículos 115 del C.P.C. y 114 del C.G.P. Esto en lo que se refiere a la conciliación extrajudicial.

Si nos referimos a la conciliación judicial los presupuestos son diferentes, ya que estase celebra a solicitud de las partes en la audiencia inicial de acuerdo con las reglas nuevas del C.P.A.C.A. La audiencia podrá solicitarse de común acuerdo por la partes o por una de ellas en cualquier estado el proceso, según las voces del artículo 104 de la Ley 446 de 1998. A su vez, según los previsto en el numeral 8 del artículo 180 del nuevo C.P.A.C.A., en cualquier fase de la audiencia inicial, el juez podrá invitar a las partes a conciliar, aun en el caso de que se hubiese agotado la conciliación prejudicial. En la misma línea, el inciso cuarto del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, ordena citar a las partes para conciliar cuando se profiera fallo condenatorio en

primera instancia. Ya en el trámite de la segunda instancia la audiencia podrá ser promovida por cualquiera de las partes, antes de que se profiera el fallo (art. 104 l .446/1998).

Para efectos de la exigibilidad y constitución del título ejecutivo en el caso de la conciliación judicial, estará comprendido por el acta y por el auto de aprobación de la conciliación dictado por el juez administrativo respectivo ante quien se efectuó la conciliación judicial, con la constancia de ser la primera copia autentica y de encontrarse ejecutoriada, de acuerdo con lo dispuesto con los artículos 115 del C.P.C. y el párrafo 1° del artículo 1° de la Ley 640 de 2001. Por parte en la actualidad se aplica lo contemplado en el inciso segundo del artículo 114 del C.G.P., cuando señala que solo prestaran merito ejecutivo aquellas copias del acta de conciliación y el auto aprobatorio de la misma, con la constancia de su ejecutoria con la indicación que se expiden para utilizarse como título ejecutivo. Si el ejecutante omite acompañar cualquiera de estos documentos, se atiene a que le sea negado el mandamiento ejecutivo de pago por cuanto no acompañó los documentos necesarios que integran el título, como quiera que el Consejo de Estado ha expresado que “(...) con relación al acta de conciliación, la jurisprudencia de esta corporación sostiene que constituye una unidad definitiva junto con el auto de aprobación (Auto, 2000).

En cuanto al título ejecutivo complejo en los contratos estatales, encontramos que el contratista deberá integrarlo a la demanda acompañándola con los siguientes documentos: **1)** original o copia autenticada del contrato estatal. Si existen actas adicionales, contratos o convenios que modifiquen el contrato y en ello consten la obligación que se pretende ejecutar, deberán igualmente anexarse con la demanda; **2)** la copia autenticada del certificado del registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de intereses, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración; **3)** la copia autenticada del acto

administrativo que aprobó las garantías, o del sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías, si son exigibles para ese contrato; **4)** las actas parciales de obra, facturas, cuenta de cobro, etc.; **5)** cuando quien haya celebrado el contrato no sea e representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además, acompañar la copia autenticada del acto administrativo que confirió dicha delegación. Es indispensable para integrar el título ejecutivo, que se acredite la existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, pues tal como lo ha sostenido el Concejo de Estado es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y dan razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución. Los otros requisitos de legalización del contrato estatal, tales como su publicación, el pago de los tributos generados por su celebración o cualquier otro, no deberán acreditarse para integrar el título ejecutivo, pues no afectan la existencia y obligatoriedad de las estipulaciones contractuales.

Cuando sea la administración la que pretenda integrar el título ejecutivo, deberá acompañar con los mismos documentos que, para igual fin, anexan los contratistas acreedores, con excepción de las actas parciales de obra, cuenta de cobro, etc., porque se entiende que en aquellos casos donde la administración sea el acreedor de la relación contractual, esta deberá anexar a la demanda el documento donde conste la obligación, bajo el supuesto de que no emerja del contenido del contrato.

Tanto en los convenios como en los contratos interadministrativos, también es posible que se presenten incumplimiento atribuidos a cualquiera de las entidades estatales de relación contractual y surja el ejercicio de la acción ejecutiva contractual. En esos casos, el título ejecutivo, se integrará acompañado la demanda con los siguientes documentos: **1)** el original o

copia autenticada del convenio o contrato interadministrativo, si existen actas adicionales, contratos o convenios que lo modifiquen y en ellos consta la obligación que se pretende ejecutar, deberán igualmente anexarse con la demanda, **2)** la copia autenticada del registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de interés, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración, **3)** las actas parciales de obra o servicios, facturas, cuentas de cobro etc., y **4)** cuando quien haya celebrado el convenio o contrato interadministrativo no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además, acompañar la copia autentica del acto administrativo que confirió dicha delegación.

### **Competencia para Adelantar Procesos Ejecutivos en la Jurisdicción Contenciosa**

#### **Dependiendo del Título que el Acreedor tenga en su Poder.**

Antes del C.P.A.C.A., por excepción, se podía hablar tal como lo establecía la Ley 80 de 1993 y la Ley 446 de 1998, de la acción ejecutiva en la jurisdicción contenciosa, a pesar de que esa jurisdicción no ha sido ejecutora de ninguna decisión, salvo en materia electoral, cuando por razones de la sentencia debe hacerse un nuevo escrutinio. Pero con la Ley 1437 de 2011, se pueden ejecutar, como ya lo había señalado la Ley 446 de 1998, no solo las anteriores obligaciones derivadas de los contratos estatales, sino las condenas que se produzcan en esta jurisdicción, a más de la regulación del cobro coactivo para todas las obligaciones artículo 99 y ss. Del C.C.A., en los eventos de impugnación de algunas decisiones.

Al respecto el numeral 6° del artículo al definir el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dice que la misma conoce: “Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como lo proveniente de los laudos arbitrales de que hubiese sido parte una entidad pública; e, igualmente los

originado derivados por esas entidades”. Se incluyen los ejecutivos originados por las siguientes obligaciones:

i) De los contratos celebrados por las entidades públicas; la norma no incluye los contratos de los particulares que cumplen funciones administrativas.ii) De las condenas impuestas en esta jurisdicción.iii) De las conciliaciones aprobadas en estas jurisdicción.iv) De las condenas en los laudos arbitrales en los que se hace parte una entidad pública.

Antes de la Ley 1437 de 2011, decíamos que existían dos tipos de ejecuciones:

i) Las derivadas de obligaciones provenientes del contrato estatal, cuya competencia para las controversias contractuales este asignada a esta jurisdicción (artículo 75 de la Ley 80 de 1993).

ii) La originada en sentencia proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa en la relación con los procesos contractuales que en ella se adelantan, respecto de este numeral segundo, debemos precisar que la sentencia de condena dictadas por la jurisdicción contenciosa eran exclusivamente las proferidas en procesos contractuales y no en otra clase de juicios; de un lado, por cuanto, por primera vez, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, asigno a la jurisdicción contenciosos administrativo la ejecución de obligaciones derivadas de contratos estatales, de otro, por cuanto la Ley 446 de 1998, que dicta normas sobre descongestión y eficacia de la justicia, y modifica, y deroga algunas disposiciones del C.C.A., no consagra a esta jurisdicción como general para ejecutar todas las condenas, sino que complementa y precisa la disposición del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, para indicar que las obligaciones que proviene de un proceso contractual, se han originado en el contrato mismo solo que el juez las has declarado, y por tanto se sigue la regla de su ejecución. Esa es la razón por la cual la disposición referente a condenas aparece consagrada únicamente en la acción contractual (artículo 87 del C.C.A.) y no en la demás acciones.

Frente a los vacíos mencionados, muchos contratistas quisieron obtener el pago de sus créditos originados en obligaciones asumidas por las entidades públicas, especialmente de los municipios, muchos de ellos sin disponer de un título ejecutivo o de un contrato determinado, si no con la sola constancia de recibo de unos bienes por un funcionario cualquiera de la administración, aspecto que dificultó la aplicación de dicha norma (artículo 75 de la Ley 80 de 1993), por la jurisdicción contenciosa en la materia que se le asignaba, antes las acciones iniciadas con títulos incompletos o inexistentes.

Si bien es cierto que existían muchos vacíos, esto llevo a que la jurisprudencia improvisara, pero finalmente se logró dilucidar su papel en esta materia, lo cual se completó con la Ley 446 de 1998, pese a que quedaron algunos vacíos, pero con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se suplieron dichos vacíos, y hoy la jurisprudencia sigue decantado y fijando posiciones jurisprudenciales. Al examinar las normas que fijan la competencia en procesos ejecutivos dentro de la Ley 1437 del 2011., se encuentra lo siguiente:

El artículo 152 ib., fija la competencia por el factor objetivo de la cuantía, en primera instancia de los tribunales administrativos, así: “[...] 7. *De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]*”

La misma precisión la realiza el artículo 155 numeral 7º, en cuanto regula que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos ejecutivos que no excedan de la anterior cuantía.

Por su parte, el 156 ib. fija la competencia por el factor territorial y en relación con la ejecución de las condenas que impone la jurisdicción de lo contencioso administrativo prevé en su numeral 9º que: “[...] 9. *En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de*

*lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva. [...]*”

La existencia de estas dos reglas ha generado controversias al momento de determinar la competencia para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales, puesto que algunos interpretes consideran que en ese caso se aplica el factor de conexidad, y por lo tanto, le corresponde su conocimiento al funcionario específico que laprofirió, mientras que otros argumentan que en ese caso aquel factor solo opera respecto del territorio y por tanto se debe acudir también a la cuantía con el fin de determinar si el asunto es competencia del juez o de un tribunal.

#### **El Factor de conexidad en materia de distribución de competencias.**

Con el fin de adoptar postura frente a dicha controversia, cabe resaltar que “La competencia ha sido comúnmente concebida como la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores (materia, cuantía, lugar, etc.)”.(SentenciaC-040, 1997).

La misma se fija “[...] de acuerdo con distintos factores, a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad. [...]”.(Sentencia C-655, 1997)

Así mismo, es necesario destacar lo expuesto por la doctrina colombiana frente al factor de conexión o de conexidad, el cual se acepta en cuanto contribuye a definir concretamente qué juez conocerá de un determinado proceso y del que se propone como uno de sus ejemplos clásicos, precisamente, la ejecución forzada de la sentencia a continuación del proceso ordinario que origina la providencia que sirve de título ejecutivo.(Blanco).

En efecto, la conexidad encuentra su principal razón de ser en el principio de la economía procesal, el cual consiste en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia y con el menor desgaste técnico y económico de los sujetos procesales, lo que a su vez contribuye a la celeridad en la solución de los litigios, es decir, se imparte justicia de manera pronta y cumplida.

Su fundamento es facilitar la solución de la litis, “[...] utilizando el material acumulado, y satisfacer exigencias de carácter práctico y de economía procesal. De allí que mediante su aplicación por causa de hallarse vinculadas con el objeto principal de la litis, son llevadas a conocimiento del mismo juez cuestiones que en atención a su monto o naturaleza pudieran ser de la competencia de otros jueces. Y ha de entenderse por cuestiones conexas no sólo las incidentales dentro del proceso principal, sino -asimismo- las añejas o estrechamente relacionadas con el proceso que primero ha tenido existencia o que son su consecuencia [...]”.(Ramacciotti)

La doctrina también señala que este criterio o factor de competencia significa un rompimiento de los demás criterios objetivos en la medida en que la competencia que correspondería a un juez por razón del territorio, de la materia o de la cuantía, se traslada a otro por la incidencia de motivos especiales.

Así, esta competencia por conexión o “fórumconexitas” “[...] opera en razón del vínculo entre dos o más procesos o pretensiones, cada uno de los cuales estaría confiado a diverso juez, cuando el régimen de la competencia permite que se solucionen todos por uno mismo. El desplazamiento por conexidad implica un traslado de competencia territorial, por materia, o por cuantía [...]”.(Prieto, 2008)

**Posición a adoptar y sustento de la misma.** Bajo el anterior contexto argumentativo, además de las normas ya citadas, en el Título IX de la parte segunda del C.P.A.C.A., el legislador se refirió de manera tangencial a los procesos ejecutivos y reguló los requisitos de título, se refirió a procedimiento y reiteró lo atinente al factor de competencia en cuando a los derivados de sentencias judiciales de condena, así:

*[...] ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. [...]*

*ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. “[...] sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato [...]*”.

*ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS Y DE CONDENAS A ENTIDADES PÚBLICAS. “[...] Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, [...]*”

En ese orden, frente al título ejecutivo previsto en el ordinal 1º del artículo 297, esto es, condenas al pago de sumas de dinero a cargo de una entidad pública, impuestas en esta jurisdicción, la norma especial de competencia es la prevista en el ordinal 9º del artículo 156 de la misma ley, en la medida en que ello es corroborado precisamente por el artículo 298 ib. y por lo tanto, la ejecución de este tipo de títulos se adelanta por el juez que profirió la providencia que se presenta como base de recaudo. (Sentencia, 2016)

A ello se agrega que este tipo de asuntos se tramitan ante el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena, como ocurre en los asuntos en los que se niegan las pretensiones y el juez de segunda instancia revoca y accede, o cuando el a quo condena pero el ad quem modifica la sentencia.

Lo anterior, en la medida en que no puede pensarse que por el hecho de la revocatoria o modificación de la sentencia, la competencia para el conocimiento del asunto varía, pues lo que persigue la norma es conservar el factor de conexidad en materia de competencia, bajo la regla procesal según la cual, el juez de la acción será el juez de la ejecución de la sentencia, factor de competencia arraigado desde el mismo Código de Procedimiento Civil, (Regulado por el Decreto 2282 de 1.989, en su artículo 1º reforma 157, Artículo 335 y 336 del C.P.C.)

Ahora también previsto en el artículo 306 del Código General del Proceso, el cual dispone:

*“[...] ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del*

*mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.*

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

Este artículo constituye una clara aplicación del factor de conexidad como determinante de la competencia, pues tal y como lo prevé dicha norma, el juez que profiere una sentencia de condena es el mismo que la ejecuta a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada.

Parte de la doctrina nacional, al analizar los contenidos normativos de la Ley 1437 y los diversos pronunciamientos del Consejo del Estado, coincide con esta postura y concluye que la regla especial de competencia prevista para el proceso ejecutivo derivado de una providencia de condena, que establece que ella recae en el mismo juez que la profirió, “[...] parte de un principio moderno del derecho procesal consistente en que el administración de justicia de la acción deber ser el mismo de la ejecución, que por demás, resulta respaldada por la tendencia legislativa [...]”.(Tamayo, 2016)

La claridad y seguridad que brinda al usuario de la justicia la adopción del criterio de competencia por el factor de conexidad tiene mayor relevancia si se observa la práctica forjada en algunas dependencias judiciales de las cuales no ha sido ajena al Consejo de Estado,

consistente en que por diversos motivos, en las providencias no se profieren condenas precisas y en concreto, y con alguna frecuencia se acude a órdenes abstractas o ambiguas que poco favor le hacen a la claridad que deben contener los títulos ejecutivos.

Dada es generalidad y ambigüedad de algunas órdenes judiciales, pese a la voluntad de cumplimiento de la sentencia por parte de la entidad pública, surgen diferencias interpretativas de la condena, no sólo entre las partes sino también entre los jueces cuando conocen de la ejecución de una sentencia judicial proferida por otro, (Cuando se ha aplicado el factor objetivo por cuantía.)todo lo cual podría evitarse con condenas en concreto, precisas y claras. Esto es, con decisiones más precisas en términos de obligaciones económicas, en otras palabras, que en esta jurisdicción se determine el monto exacto a pagar o reconocer y así se evitaría un desgaste para las partes y para la administración de justicia, al tener que adelantar el proceso de ejecución. (Sentencia, 2016).

### **Conclusión**

De acuerdo a lo expuesto, se trató de identificar las fuentes que proporcionan las referencias conceptuales que a través de la historia ha suscitado discusiones, divergencias y disputas, que parte del concepto genérico del Proceso Ejecutivo, se ha realizado una revisión de los diferentes teóricos y juristas. Ahora bien, es necesario que al momento de presentar una demanda ejecutiva, contra cualquiera entidad estatal, se tenga claro que documentos se deben aportar con la presentación de la demanda, para que el juez libre el mandamiento, ya que si lo niega solo es procedente el recurso de apelación, pero por medio de ese recurso el actor no va a poder aportar los documentos que no allego con la presentación de la demanda, por lo que se insiste en integrar correctamente el título y tener presente cada uno de los puntos que señalaron.

No obstante a lo anterior, se debe tener claridad ante quien se va a dirigir la acción ejecutiva, por que muy a pesar que el titulo provenga de una entidad estatal, la jurisdicción de lo contencioso, solo conocerá de los proceso en donde el título ejecutivo tenga implícita una obligación de dar, ese decir, pagar una suma liquida de dinero, ya que si es una obligación de hacer o no hacer el juez competente será el ordinario. Por otra lado, se debe tener la suficiente claridad que cuando se pretenda ejecutar a una entidad estatal, teniendo como título una sentencia o en su defecto un acto aprobatorio de conciliación, el competente será el juez que profirió la sentencia en el proceso ordinario. Si bien es cierto que el legislador diseño el denominado proceso ejecutivo conexo, con la expedición de la Ley 1437 del 2011 y la Ley 1564 del 2012, tomado como filosofía que el deber del juez no es solo proferir sentencias, si no velar por el cumplimiento de las mismas. Por último, se debe tener en cuenta la cuantía y el factor territorial para determinar la competencia.

**Bibliografía**

Auto, 17.356 (Consejo de Estado Seccion Tercera 29 de 07 de 2000).

Blanco, h. f. (s.f.). *Procedimiento Civil*. Dupre Editores.

Hincapie, J. A. (2004). *Derecho Procesal Administrativo*. Medellin: Libreria Juridica Sanchez.

Prieto, B. Q. (2008). *Teoria General del Derecho Procesal*. Bogota: Temis.

Ramacciotti, H. (s.f.). *Compendio de Derecho Procesal Civil y Comercial Tomo I*. Depalma.

Sampieri, R. H. (2006). *Metodologia de la Investigacion*. Mexico D.F: McGraw-Hill.

*Seccion Cuarta del Consejo de Estado. Exp 18057*. (2013). Bogota.

Sentencia, 11001-03-25-000-2015-00860-00 (Consejo de Estado 06 de 06 de 2016).

Sentencia, 11001-03-25-000-2014-01534-00 (Consejo de Estado 25 de 07 de 2016).

Sentencia C-322, 322 (Corte Constitucional 29 de marzo de 2001).

Sentencia C-655, 655 (Corte Constitucional 1997).

SentenciaC-040, 040 (Corte Constitucional 1997).

Tamayo, M. R. (2016). *La accion ejecutiva ante la jurisdiccion administrativa*. Libreria Juridica Sanchez.

Titulo Ejecutivo, 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Seccion Tercera 31 de Enero de 2008).

Vargas, J. R. (1994). *La Conciliacion*. Ediciones Juridicas Radar.

