

## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Radicación: 73001-33-33-011-2019-00374-01  
Proceso: EJECUTIVO  
Ejecutante: ECOPETROL S.A.  
Ejecutada: MUNICIPIO DE NATAGAIMA.  
Asunto: Apelación de Auto.

#### OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se encuentran al Despacho las presentes diligencias a efectos de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra de la providencia fechada el 6 de mayo de 2021, por medio de la cual, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, negó el mandamiento de pago solicitado por Ecopetrol S.A. contra el Municipio de Natagaima - Tolima.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1.1. De la demanda ejecutiva

Obrando por conducto de apoderado judicial, Ecopetrol S.A., inició acción ejecutiva contra el Municipio de Natagaima, con el fin de lograr la restitución de 250 toneladas de asfalto AC 80-100, o el pago equivalente a dicho material, que de acuerdo a los ajustes de valor corresponde a la suma de \$211.635.432, por concepto de la condena impuesta en la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Girardot fechada 31 de agosto de 2018, la cual quedó ejecutoriada el 11 de febrero de 2019.

Así mismo solicitó el reconocimiento de los intereses de mora sobre la anterior suma de dinero desde el momento que se constituyó en mora.

##### 1.2. El proveído apelado

El Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante providencia del 6 de mayo de 2021, negó el mandamiento de pago solicitado por el apoderado judicial de Ecopetrol S.A., bajo las siguientes consideraciones:

*“... en el sub lite se pretende la ejecución de las acreencias reconocidas en los términos consagrados en los artículos 176 y 177 del C.C.A. derivados de la sentencia anteriormente mencionada, la cual ordenó a la entidad territorial ejecutada a restituir en favor de Ecopetrol S.A. 250 toneladas de asfalto Ac-80100, o pagarle la equivalencia de dicho material, según la cual el ajuste a los valores actuales es de \$211.635.432 m/cte.*”

*Así las cosas, y de las pruebas aportadas con la demanda, se aprecia en la constancia de ejecutoria que obra a folio 66 del expediente digitalizado, se observa que la misma es de fecha del 11 de febrero del año 2019, es así que de acuerdo a lo normado por el artículo 192-2 del CPACA, las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de dinero, serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.*

*En este orden de ideas, y comoquiera que la demanda fue impetrada el día 14 de noviembre del año 2019, el título ejecutivo base de recaudo no era exigible, razón por la cual el despacho, si bien es cierto repondrá la decisión anterior, no le queda otra que negar el mandamiento de pago solicitado, por falta de unos de los requisitos del título ejecutivo.”*

### **1.3. El recurso de apelación**

La apoderada judicial de la ejecutante interpuso recurso de apelación contra la providencia dictada el 6 de mayo de 2021 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, precisando que si bien la sentencia base de ejecución quedó ejecutoriada el 11 de febrero de 2019 y la demanda ejecutiva se presentó el 14 de noviembre de la misma anualidad, sólo hasta el 6 de julio de 2020, esto es 16 meses después de la ejecutoria de la sentencia, se presentó pronunciamiento por parte del Juzgado inadmitiendo la demanda ejecutiva por no presentar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

En este sentido refiere que entre la ejecutoria de la sentencia y la fecha del auto que rechazó la demanda ejecutiva, han transcurrido 27 meses sin que la entidad demandada haya satisfecho la obligación a su cargo, encontrándose el plazo para la realización del pago vencido, y consecuentemente tornándose en exigible la obligación al no existir un plazo o una condición pendiente de que se cumpla.

Concluye que rechazar la demanda a pesar de lo anterior, se considera como un exceso ritual manifiesto, y lo que debió en su momento hacer el Juez fue adecuar el medio de control ejecutivo, en el entendido de que la obligación era exigible a partir del 11 de diciembre de 2019, ordenando el cálculo de los intereses a partir de dicha fecha, y no rechazar el mandamiento ejecutivo, denegando con ello el acceso a la administración de justicia.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. De la competencia**

En primer lugar, es preciso indicar que conforme a lo previsto en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, en los aspectos no regulados en dicha normatividad, se seguirá aplicando el Código de Procedimiento Civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a esta Jurisdicción; sin embargo, a partir del 1° de enero de 2014, en los eventos de remisión a dicha codificación, se entenderá que las normas aplicables serán las dispuestas en la nueva legislación procesal contenida en el Código General del Proceso<sup>5</sup>.

En este orden, atendiendo que los procesos ejecutivos tramitados ante esta jurisdicción están regulados íntegramente por lo dispuesto en dicha codificación, se aprecia que conforme a lo dispuesto en el artículo 321-4, es susceptible de la alzada el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago.

Ahora bien, según las voces del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente para resolver el recurso de alzada en contra de los autos susceptibles de este medio de impugnación proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia, por lo que deben ser desatados en Sala de Decisión tal como lo prevé el artículo 125 *ejusdem* en concordancia con el parágrafo 2º del artículo 243 de la misma codificación, como quiera que se ha negado en forma total el mandamiento de pago solicitado por la parte ejecutante.

## **2.2. Problema jurídico**

El problema jurídico que ocupa en esta oportunidad la atención de la Sala, consiste en dilucidar si fue acertada la decisión del *a quo*, de negar el mandamiento de pago solicitado por Ecopetrol S.A., al considerar que la obligación no cumplía con el requisito de exigibilidad, ya que entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la presentación de la demanda ejecutiva no habían transcurrido los 10 meses que dispone el artículo 192-2 del C.P.A.C.A. para ejecutar la obligación.

## **2.3. Análisis sustancial**

En primer lugar, es imperioso mencionar que de acuerdo con la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado<sup>1</sup>, el proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara expresa y exigible, motivo por el cual, **para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es, el título ejecutivo.**

Con miras a decidir lo pertinente, se observa que el numeral 1º del artículo 297 del C.P.A.C.A., señala:

*“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...” (Resalto de la Sala).*

En este sentido, observa la Sala que el C.P.A.C.A., a diferencia del Decreto número 01 de 1984, enlistó los títulos ejecutivos que para efectos de la nueva regulación procesal en lo contencioso administrativo deben considerarse como tales, sin que fuera necesario efectuar remisiones a la regulación procesal civil, incluyendo en el artículo transcrito, entre otros, a las sentencias de condena debidamente ejecutoriadas que hayan sido proferidas por esta Jurisdicción.

No obstante, la Ley 1437 de 2011 guardó silencio en lo atinente a las condiciones de forma que deben reunir las obligaciones ejecutables ante esta Jurisdicción; motivo por el cual, en aplicación de lo previsto en el artículo 299 *ibídem*, deberá acudirse al precepto contenido en el artículo 422 del Código General del Proceso, que indica que tales obligaciones requieren de la demostración documental que permita constatar el

---

<sup>1</sup> Sentencia del 24 de enero de 2007. Exp. (31825) C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

cumplimiento de los presupuestos en cita, cuya convergencia permiten predicar la existencia del título ejecutivo.

Según el tenor literal del artículo 422 del C. G. del P., únicamente pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que emanen entre otros documentos, de una sentencia de condena proferida por un juez o tribunal de cualquier jurisdicción.

A su turno, el artículo 430 *ejusdem*, señala que una vez presentada la demanda acompañada del documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, o en la aquél considere legal; por tanto, le corresponde al juzgador determinar que el título ejecutivo por el ejecutante reúne las condiciones formales y sustanciales esenciales, para emitir el respectivo mandamiento de pago.

*Prima facie*, estima pertinente la Sala aclarar que en tratándose de títulos ejecutivos judiciales, por regla general el título es **complejo**, y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla; y por excepción, el título ejecutivo judicial es simple, y se integra únicamente por la sentencia, cuando, v.gr., la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez<sup>2</sup>.

La exigencia de la aducción con la demanda del título ejecutivo en copia auténtica, con la constancia de ser la primera, así como de su notificación y ejecutoria, hacían parte de las formalidades contempladas en el anterior ordenamiento procesal civil, sin embargo, la disposición en cita fue derogada por el artículo 114 del Código General del Proceso, aplicable a los juicios ejecutivos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por expresa remisión de los artículos 299 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“ARTÍCULO 114. COPIAS DE ACTUACIONES JUDICIALES. Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes: (...)*

*2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.*

*3. Las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la ley o lo pida el interesado. (...)” (Resalto de la Sala).*

En línea con lo anterior, el inciso 2º del artículo 215 del C.P.A.C.A., prohíbe que se incorporen a los procesos compulsivos títulos ejecutivos en copia simple, así:

**“ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS.**

*<Inciso derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012><sup>3</sup>*

*La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley”.* (Resalto fuera de texto original).

<sup>2</sup> Ver al respecto, la sentencia emitida el 28 de julio de 2014, por el Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación número 11001-03-25-000-2014-00809-00(2507-14). C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>3</sup> Preceptuaba el inciso derogado lo siguiente:

*“Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.”*

Por lo anterior, es claro que tal y como lo precisa el artículo 215 del CPACA los documentos constitutivos del título ejecutivo deberán cumplir con los requisitos consagrados en la Ley, dejando expresamente regulado que los mismos no pueden presentarse en copia simple, pues de darse ello, carecerían de validez y valor probatorio, para lo cual el Secretario deberá proceder de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 114 del C.G.P.

De la confrontación de las dos (2) normas procesales en cita, se desprende que con el nuevo Código General del Proceso, sólo se requiere que la providencia judicial objeto de ejecución contenga la constancia de su ejecutoria y que se utilizará como título ejecutivo para efectos de hacerla valer como instrumento de recaudo; sin embargo, conforme al numeral 3º del artículo en cita, se observa que las copias que expida el **secretario** se autenticarán cuando lo exija la Ley.

En el *sub lite* se allegó la copia autenticada de la sentencia emitida el 31 de agosto de 2018 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Girardot, con las respectivas constancias de notificación y ejecutoria<sup>4</sup>, consolidándose, en el aspecto formal, el título ejecutivo simple (como quiera que no reposa acto administrativo de cumplimiento de la sentencia expedido por el Municipio de Natagaima) objeto de ejecución.

Ahora bien, la citada providencia dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“(…)”

**“PRIMERO: DECLÁRESE** la existencia del Convenio Interadministrativo No. 062 del 22 de junio de 2007, celebrad entre el Municipio de Natagaima (Tolima) y Ecopetrol S.A.

**SEGUNDO: DECLARASE** la liquidación del Convenio Interadministrativo No. 062 del 22 de junio de 2007, celebrado entre el Municipio de Natagaima (Tolima) y Ecopetrol S.A. en la forma expuesta en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ORDENESE** al Municipio de Natagaima (Tolima) restituir a favor de Ecopetrol S.A. 250 toneladas de asfalto AC 80-100 o pagarle la equivalencia de dicho material la cual según los ajustes a valores actuales es de doscientos once millones seiscientos treinta y cinco mil cuatrocientos treinta y dos pesos moneda corriente colombiana (\$211.635.432).

**CUARTO: El Municipio de Natagaima (Tolima), deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del término fijado en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.**”  
(Subraya la Sala)

De acuerdo a la constancia secretarial obrante a folio 66 del archivo 01 del expediente digital, la sentencia quedó debidamente ejecutoriada el **11 de febrero de 2019.**

---

<sup>4</sup> Folios 26-67.

El *a quo* refiere en la providencia objeto de apelación, que la obligación contenida en la sentencia no resultaba ser exigible para el 14 de noviembre de 2019, fecha en la que se presentó la solicitud de mandamiento de pago por la apoderada judicial de Ecopetrol S.A., ya que no habían transcurrido los 10 meses que otorga el artículo 192 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el pago de este tipo de condenas por parte de las entidades públicas.

Al respecto iniciaremos por decir que la Jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>5</sup> ha indicado que para librar mandamiento de pago el título ejecutivo debe contener una obligación, clara, expresa y exigible. **La obligación es clara** cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; **la obligación es expresa** cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento en el cual debe aparecer el crédito -deuda en forma nítida-, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; y **la obligación es exigible** cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, o cuando 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.

De cara al *sub lite*, deberá precisar la Sala que el cumplimiento de la obligación contenida en la sentencia declarativa está sujeto a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) por haberse iniciado el proceso antes del 2 de julio de 2012, tal y como se indicó en el numeral cuarto de la parte resolutive, y no a los contenidos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), como equivocadamente lo refiere el *a quo* en el análisis del requisito de exigibilidad del título.

Es así como encontramos que el artículo 177 del C.C.A. establece que las condenas impuestas a, entre otras, una entidad territorial como lo es el Municipio de Natagaima, serán ejecutables ante la jurisdicción dieciocho (18) meses después de su ejecutoria, de manera que la condena impuesta en la sentencia del 31 de agosto de 2018, que quedó ejecutoriada el 11 de febrero de 2019, resultaba ser exigible a partir del **12 de agosto de 2020**.

Ahora, es evidente que para la fecha en que se presentó la solicitud de mandamiento de pago por parte de Ecopetrol S.A. ante el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué – **14 de noviembre de 2019**-, no habían finalizado los mentados 18 meses, de manera que la obligación para tal fecha no era exigible; sin embargo, advierte la Sala que el Juzgado de origen tardó más de 1 año y 5 meses para resolver lo relativo al mandamiento de pago (**providencia del 6 de mayo de 2021**), de manera que para tal fecha, el plazo legal ya se había superado con creces, y lo precedente, teniendo en cuenta las condiciones fácticas y jurídicas vigentes, y en aras de garantizar el derecho al acceso a la administración de justicia del solicitante, era considerar que la obligación para ese momento efectivamente reunía el requisito de exigibilidad.

---

<sup>5</sup> Ver, entre otras, la Sentencia del 17 de febrero de 2008. Exp. 25.860. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

A juicio de la Colegiatura, la posición asumida por el *a quo* es puramente formal, y desconoce de manera flagrante el derecho sustancial que le asiste a Ecopetrol S.A. de exigir el pago de una suma de dinero ordenada en una providencia judicial, obligándolo a iniciar un nuevo trámite en el mismo sentido, con las implicaciones negativas que por la tardanza en la resolución de la misma se puedan presentar, como ha quedado en evidencia en el *sub lite*, en patente detrimento de sus intereses y configurando un defecto por exceso ritual manifiesto.

Sobre el particular la H. Corte Constitucional en sede de tutela ha señalado<sup>6</sup>:

*“un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”.*

*En particular, en hipótesis similares a la que nos ocupa, ha dicho la Corte que se presenta cuando “... el juzgador... excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho”, o “imposible... /su/ realización material”.*

En otro pronunciamiento indicó la Alta Corporación:

*“El defecto procedimental se causa por un error en la aplicación de las normas que fijan el trámite a seguir para la resolución de una controversia judicial. Sin embargo, no se trata de cualquier defecto respecto de las formas propias de cada juicio, sino uno que tenga la entidad suficiente para negar la materialización de los derechos fundamentales.*

*...el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto puede entenderse, en términos generales, como el apego estricto a las reglas procesales que obstaculizan la materialización de los derechos sustanciales, la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas. En otras palabras, **por la ciega obediencia al derecho procesal, el funcionario judicial abandona su rol como garante de la normatividad sustancial, para adoptar decisiones desproporcionadas y manifiestamente incompatibles con el ordenamiento jurídico**<sup>7</sup>. Bajo este supuesto, la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que además depende de la protección de los derechos sustanciales. Por ello, ha sostenido la Corte, **el sistema procesal moderno no puede utilizarse como una razón válida para negar la satisfacción de tales prerrogativas, en la medida que la existencia de las reglas procesales se justifica a partir del contenido material que propenden.***

(...)

*El defecto sustantivo se presenta en los casos en que el operador jurídico aplica la norma de una forma claramente irregular, afectando con su decisión la satisfacción de prerrogativas fundamentales. En estos eventos, el error recae en la manera como se utiliza una disposición jurídica y el alcance que el juez competente le da en un caso particular. Por lo que, desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el defecto sustantivo se trata de una **“interpretación y aplicación de la normatividad al caso concreto [que]***

<sup>6</sup> Sentencia SU-774 de 2014.

<sup>7</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-264 de 2009.

*resulta contraria a los criterios mínimos de juridicidad y razonabilidad que orientan al sistema jurídico*<sup>8</sup> (Subraya fuera del texto original)

Bajo este hilo conductor, como quiera que la obligación para el momento de resolver el mandamiento de pago cumplía con el requisito de exigibilidad, no queda alternativa diferente para la Sala que revocar el auto apelado y ordenar al Juzgado de primera instancia que estudie nuevamente la viabilidad de librar mandamiento de pago en este proceso, con sujeción a lo decidido en esta providencia.

De otra parte, y como quiera que es evidente la mora (más de un año y 5 meses), al parecer injustificada, en que incurrió el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué al resolver lo relacionado con el mandamiento de pago solicitado por Ecopetrol S.A., y que impulsó la determinación asumida por la Sala en las presentes diligencias en un asunto cuyo trámite es prioritario, es procedente compulsar copias a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Tolima para que investigue los hechos y determine si se incurrió o no falta disciplinaria.

#### **2.4. Condena en costas**

En el presente asunto, la Sala se abstendrá de emitir condena en costas, en razón a que la relación jurídico – procesal aún no se ha trabado.

En virtud de lo expuesto se,

#### **RESUELVE:**

**Primero:** **REVOCAR** el proveído apelado fechado 6 de mayo de 2021 2019, proferido por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por medio del cual se negó el mandamiento de pago, conforme las razones esbozadas en parte considerativa de esta providencia.

**Segundo:** En consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** al Juzgado de conocimiento que estudie la viabilidad de librar mandamiento de pago en este proceso, con sujeción a lo decidido en esta providencia.

**Tercero:** **ABSTENERSE** de imponer condena en costas, de conformidad con las razones expuestas en parte motiva de este auto.

**Cuarto:** **COMPULSAR** copias de la presente actuación a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Tolima para que, dentro del ámbito de sus competencias, investigue la actuación surtida por el titular del Juzgado Once

---

<sup>8</sup> Sentencia SU061/18

Administrativo Oral del Circuito de Ibagué en este asunto, y determine si se presenta o no falta disciplinaria por la mora advertida.

**Quinto:** En firme esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente, previas las anotaciones de rigor

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la fecha, a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado



**JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

Firmado Por:

**Carlos Arturo Arturo Mendieta Rodriguez Rodriguez**  
Magistrado  
Oral 4  
Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4256c867d179066874a961b06e608adde3ee575d202d37a268b081f098031c9a**

Documento generado en 04/04/2022 02:15:53 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>