

EL PROCESO EJECUTIVO ANTE LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL COBRO COACTIVO

DE LOS PROCESOS DE EJECUCION ANTE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Dr. DANIEL SUAREZ HERNANDEZ

I. DE LAS EJECUCIONES EN GENERAL

1) El proceso ejecutivo.

A través del proceso de ejecución se persigue que el Estado, representado por el juez, logre por medios coercitivos, el pago de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo. No se discute en el proceso ejecutivo la existencia de la obligación, ello constituye parte del debate propio de los procesos de cognición. En el proceso ejecutivo se parte de la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible, de la cual sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

El objeto del proceso ejecutivo es el cumplimiento de las obligaciones en los casos en que pese a la certeza y exigibilidad de las mismas el obligado no se allana a cumplirlas. Una vez la voluntad de la parte obligada, o la sentencia ha dado certeza al derecho del demandante, o cuando la fase declarativa no es necesaria por existir un documento que contenga obligaciones claras, expresas y exigibles, debe acudir a la etapa ejecutiva para obtener la satisfacción coercitiva de la prestación insatisfecha.

"El proceso ejecutivo no tiene por objeto como el de conocimiento, declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya existe, reconocido en una prueba preconstituida. Carnelutti dice que los procesos ejecutivos tienen como fin "satisfacer una pretensión" y Chiovenda advierte que su finalidad es "lograr la actuación práctica de la ley"¹.

¹ **MONROY CABRA, Marco Gerardo. Procesos Ejecutivos, declarativos y cautelares.** Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal N° 2. Pág. 50, 1984.

De acuerdo con Couture, los presupuestos para que proceda la ejecución forzada son tres: "A.- Un Título de ejecución por aplicación del precepto *nulla executio titulo*; B.- La acción ejecutiva (demanda ejecutiva), por aplicación del principio en prodedat judez ex officio, y C.- Un patrimonio ejecutable que constituye el objeto de la ejecución. En última instancia, la ejecución consiste en transferir ciertos bienes, o su valor, del patrimonio del deudor al patrimonio del acreedor. Al deudor sólo le pertenece lo que sobre una vez pagadas sus deudas"².

2) Concepto de título ejecutivo.

El tratadista NELSON R. MORA en su obra sobre los procesos de ejecución, trae una importante recopilación sobre definiciones del título ejecutivo, de las cuales se transcriben las siguientes:

"GIUSEPPE CHIOVENDA define así el título ejecutivo: "Es el presupuesto o condición general de cualesquiera ejecución y por tanto de la ejecución forzosa: *nulla executio sine titulo*... consiste necesariamente (*ad solemnitatem*), en un documento escrito, del que resulte una voluntad concreta de la ley que garantice un bien. Normalmente es una resolución jurisdiccional dirigida precisamente a declarar esta voluntad. Excepcionalmente es un acto administrativo o un contrato, pero tan claro y simple que se puede deducir de él, aunque no esté declarada la voluntad concreta de la ley; tal es la orden administrativa de pagar un impuesto, o un acto contractual otorgado ante notario, o la letra de cambio. En todo título ejecutivo es necesario tener presente y diferenciado un doble significado y elemento sustancial y formal: a) el título en sentido sustancial es un acto jurídico del que resulta la voluntad concreta de la ley, y b) el título en sentido formal es el documento en que el acto está contenido.

"Por su parte, LEO ROSEMBERG dice: "Son títulos ejecutivos o títulos de deuda, los documentos públicos que declaran ejecutada la pretensión por cumplir o una responsabilidad. Obligan al órgano ejecutivo a ejecutar. Casi siempre son resoluciones judiciales pero también pueden ser actos de parte que se han asentado en documentos públicos. Por lo regular le corresponde al título ejecutivo la ejecutabilidad directa en razón de la ley.

"EDUARDO PALLARES lo define así: "Título ejecutivo es el que trae aparejada la ejecución judicial, o sea, el que obliga al juez a pronunciar un auto de ejecución si así lo pide la persona legitimada en el título o su representante legal".

"FRANCESCO CARNELUTTI, refiriéndose al título ejecutivo, dice: "Es un documento que representa una declaración de la voluntad del juez, o de las partes".

² E. J. Couture. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*. Ediciones Palma, Buenos Aires, 1962, pág. 250.

"MANUEL SERRA DOMINGUEZ, habla así sobre este aspecto: "El título ejecutivo consiste en un documento que debe acompañarse a la demanda ejecutiva y que constituye el fundamento de la ejecución y determina la extensión de la acción ejecutiva y la legitimación activa y pasiva de las partes"³.

De estas definiciones puede concluirse que el título ejecutivo es el documento donde consta una obligación clara, expresa y exigible, que le permite a su beneficiario acudir al estado para que éste use los medios coercitivos necesarios, a fin de lograr la efectiva satisfacción de esa obligación. Ese título ejecutivo debe reunir unos aspectos formales y otros aspectos de fondo.

Dentro de los aspectos formales debe incluirse el documento en el cual está contenida la obligación. Ese documento no se identifica únicamente con el escrito si no que allí puede hablarse de cualquiera de los declarativos que relaciona el artículo 251 del C. de P. Civil, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible. Ese documento deberá tener además el carácter de auténtico.

Si la obligación está contenida en una providencia judicial, o en un acto administrativo, el título ejecutivo estará constituido por la primera copia auténtica de tal providencia, que tenga la constancia de que ésta se encuentra debidamente ejecutoriada; si está plasmada en un acto administrativo, el título será copia auténtica del acto, con la constancia de ejecutoria. Si la obligación está contenida en un contrato, o en un acto convencional, el título ejecutivo será el contrato o el documento en el cual conste el acuerdo. Si el título ejecutivo está sujeto al pago de los impuestos de timbre, para poder adelantar la ejecución se debe adelantar tal pago.

Dentro de los requisitos de fondo que ha de llenar el título ejecutivo debe mencionarse el que la obligación en él contenida debe ser clara, expresa y exigible. El tratadista citado NELSON R. MORA, explica así estos requisitos del título:

"Conforme a las categorías antes enunciadas, la claridad debe emerger del título ejecutivo, sin que se quiera acudir a razonamientos u otras circunstancias aclaratorias que no estén consignadas en el título o que no se desprendan de él; es decir, que el título sea inteligible, explícito, preciso y exacto, y que, aparentemente, su contenido sea cierto, sin que sea necesario recurrir a otros medios de prueba.

"...

"Del latín *exigere*, la exigibilidad significa que la obligación puede pedirse, cobrarse o demandarse. La obligación es exigible cuando válidamente puede pedirse o demandarse su cumplimiento al deudor.

³ MORA G., Nelson R. *Procesos de Ejecución*. Tomo I. Edición 4ª, Editorial Temis, Bogotá 1982, págs. 61 y s.s.

"Expresa, del latín **expressio, expressus**, que significa declarar precisamente lo que se quiere dar a entender. El documento debe contener una obligación expresa, es decir, debe expresarse en él, sea en el escrito donde se encuentra consignada la obligación, sea oralmente, cuando se trata de documentos que permiten esa modalidad, como la cinta magnetofónica, el video tape, el disco, o las películas cinematográficas con sonido, el contenido y alcance de la obligación, las partes vinculadas y los términos en que la obligación se ha estipulado"⁴.

3) Títulos ejecutivos simples y títulos ejecutivos complejos.

Cuando el título ejecutivo conste en un solo documento, se habla de un título ejecutivo simple. Pero si consta en varios documentos, el título ejecutivo será complejo. En materia administrativa, los títulos ejecutivos tienden a estar integrados por varios documentos V.gr., para cobrar el anticipo pactado en el contrato estatal, debe aportarse la copia del contrato, así como de la cuenta de cobro que se presentó a la administración para lograr el pago del anticipo.

II. DEL PROCESO EJECUTIVO DERIVADO DE CONTRATOS ESTATALES

Hasta la expedición del estatuto de contratación estatal contenido en la Ley 80 de 1993, la competencia del juez administrativo para conocer de procesos de ejecución, se limitaba a la tramitación, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil, de las apelaciones e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos adelantados por jurisdicción coactiva. Así lo señala expresamente el artículo 252 del decreto 01 de 1984, reformado por el artículo 63 del Decreto 2304 de 1989. Según la cuantía, el conocimiento de estos asuntos corresponde en única instancia al Consejo de Estado, o a los Tribunales Administrativos.

El artículo 75 de la Ley 80 de 1993, al señalar al juez administrativo como el competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales **y de los procesos de ejecución** o cumplimiento, derivados de los mismos, modificó implícitamente las normas sobre jurisdicción coactiva, contempladas en los artículos 177 inciso 4, y 68 inciso 4, del Decreto 01 de 1984, cuando se trata de adelantar el cobro de obligaciones surgidas de dichos contratos. Así es, las normas citadas del decreto 01 de 1984, consagraban la jurisdicción coactiva para la Nación, las entidades territoriales y los establecimientos públicos, para que por sí y ante sí cobren las obligaciones que existan en su favor, sin importar la fuente de la cual surjan, incluyendo aquellas que tienen origen en un contrato estatal; por

⁴ Obra citada, págs. 93 y s.s.

consiguiente, como la Ley 80 de 1993 señala al juez administrativo para conocer de los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, deben entenderse implícitamente modificadas las disposiciones comentadas, cuando la obligación a cobrar por la vía ejecutiva, surja de un contrato estatal. En cambio no se modificó el régimen aplicable para el cobro de obligaciones en favor de la Nación, las entidades territoriales y los establecimientos públicos, cuando aquéllas se denven de fuentes diferentes al contrato estatal.

El artículo 68 del decreto 01 de 1984, se encargó de reglamentar, de modo genérico, la jurisdicción coactiva en favor de algunas entidades estatales. Dado el carácter general de la norma, se incluyó en ella toda clase de títulos ejecutivos que contengan una obligación de pagar suma líquida de dinero en favor de las entidades estatales allí señaladas taxativamente. La Ley 80 de 1993, dedicada a regular una materia específica, la contratación estatal, señaló concretamente, que será el juez administrativo el competente para conocer de los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales. Esta disposición debe entenderse aplicable tanto para cuando el proceso de ejecución se adelante por el contratista con miras a obtener el pago de suma líquida de dinero en su favor, que la administración le adeude como consecuencia de un contrato estatal, como también para el evento en que sea la administración la que pretenda cobrar al contratista o a su garante suma líquida de dinero, que éstos le adeuden, con base en un contrato estatal.

La Ley 80 de 1993, no señaló que el juez administrativo fuera solamente competente para conocer de los procesos de ejecución surgidos de los contratos estatales, cuando el ejecutante fuera el contratista. La inexistencia de tal distinción no permite ninguna interpretación diferente a la de concluir que todas las ejecuciones originadas en contratos estatales son del resorte del juez administrativo. Siempre que la obligación a cobrar provenga de un contrato estatal, su cobro deberá hacerse ante la jurisdicción contencioso administrativa, sin importar si el demandante es la entidad estatal contratante o el contratista particular. Tampoco importará que la entidad contratante y en cuyo favor existe el crédito, sea la Nación, una entidad territorial o un establecimiento público. Para los demás créditos dichas entidades conservan el poder de cobrar por sí y ante sí las obligaciones que existan a su favor, esto es, cuando tales obligaciones provengan de fuente diferente a un contrato estatal.

El artículo 75 del estatuto de contratación administrativa por ser norma especial, dado que se dedica de manera exclusiva a reglamentar la materia de la contratación estatal, derogó implícitamente el artículo 68 N° 4 del Decreto 01 de 1984, en cuanto reglamentaba el cobro por jurisdicción coactiva de toda clase de créditos surgidos a favor de entidades estatales. Así mismo, modificó parcialmente el artículo 177 del C.C.A., en su inciso 4, en cuanto establece genéricamente que las condenas en contra de la Nación, una entidad territorial o descentralizada, serán ejecutables ante la justicia ordinaria. A partir de la entrada en vigencia de

la Ley 80 de 1993, debe entenderse que ante la justicia ordinaria serán ejecutables las sentencias que contengan condena a cargo de una de las mencionadas entidades, siempre y cuando el título no haya tenido origen en un contrato estatal, caso en el cual corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, dicha ejecución.

Frente a la ausencia de disposición legal que expresamente señale el procedimiento a seguir en el trámite de estos procesos ejecutivos, deberá acudir a aquel señalado para el proceso ejecutivo de mayor cuantía, en el Código de Procedimiento Civil, armonizándolo con las disposiciones que sobre la materia consagra el Código Contencioso Administrativo por ser una de las partes entidad estatal. En la tramitación de esos procesos, se deben observar, entre otras, las siguientes reglas:

1) El Juez competente.

La Ley 80 de 1993 asignó al juez administrativo la competencia para conocer de los procesos ejecutivos derivados de contratos estatales, pero no señaló si la competencia sería de los tribunales administrativos o del Consejo de Estado, lo cual ha dado pie para que algunos de ellos se abstengan de asumir el conocimiento de tales procesos y ordenen remitir las demandas al Consejo de Estado, por considerar que ésta es la entidad competente, en aplicación a la competencia residual que para ese organismo establece el numeral 16 del artículo 128 del C.C.A. Al respecto el Consejo de Estado se ha pronunciado en varias oportunidades, para señalar que corresponde a los tribunales administrativos, el conocimiento en única o primera instancia de esos procesos. Las razones expuestas, fueron las siguientes:

"3. Se afirma en el auto analizado que el conocimiento de la presente ejecución es de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en términos del artículo 128 numeral 6º. (sic) del C.C.A., pero tal acerto no se aviene con la distribución de competencias hechas por el C.C.A. en procesos en donde se discuten intereses de carácter económico, como lo es precisamente el cobro compulsivo, por la vía ejecutiva, como pasa a analizarse". (Providencia de febrero 9 de 1995. Actor: Francisco Javier Montoya).

"Para este Despacho el conocimiento del proceso ejecutivo previsto por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, es de competencia, en primera o única instancia, según la cuantía de los Tribunales Administrativos, puesto que lo pretendido en últimas es la satisfacción de una suma líquida de dinero previamente decretada por la jurisdicción o que emerge directamente del contrato estatal y demás documentos pertenecientes al mismo. Mal se concluiría al afirmar que el cobro ejecutivo de las cobranzas de créditos originados en contratos estatales, sean de competencia en única instancia del Consejo de Estado, cuando por averiguado

se tiene que el proceso de conocimiento, declarativo o de condena tiene su origen en los Tribunales Administrativos y, si la cuantía lo permite, tan solo conocerá en grado de apelación el Consejo de Estado en segunda instancia (Numeral 8 artículo 131 y Numeral 8 artículo 132 del C.C.A.)

“Por los anteriores razonamientos esta Corporación no es la competente para conocer única instancia de los cobros ejecutivos, previstos por el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, y, en el caso concreto corresponde al Tribunal Administrativo de ... pronunciarse sobre si libra o no mandamiento de pago. Por consiguiente se devolverá el expediente a la oficina de origen para que tome la determinación que corresponda conforme a derecho”. (Auto N° 10.266 de febrero 9 de 1995. Actor: Francisco Javier Montoya)⁵.

2) Títulos ejecutivos derivados del contrato estatal.

Prestarán mérito ejecutivo, ante la jurisdicción contencioso administrativa, las obligaciones de pagar suma líquida de dinero, ya sea en favor de la administración contratante, o del particular contratista, que aparezcan contenidas en los siguientes documentos:

– **El contrato mismo.** El contrato estatal prestará mérito ejecutivo cuando en él conste una obligación clara, expresa y exigible, de pagar suma líquida de dinero, en favor del contratista. Por vía de ejemplo se cita el anticipo que suele pactarse en los contratos para ser pagado antes de que se inicie la ejecución del contrato, previo cumplimiento por parte del contratista del requisito de presentar la cuenta de cobro respectiva. El título estará constituido por el contrato debidamente celebrado y la cuenta de cobro respectiva.

– **El acto administrativo, debidamente ejecutoriado.** En cada caso la administración a través de un acto administrativo, propio del desarrollo mismo del contrato, se reconoce deudora del contratista, o le impone una sanción pecuniaria a éste o a su garante. Se pueden ubicar aquí la liquidación final del contrato, y el acto administrativo que la aprueba si no se llega a un acuerdo sobre el punto (arts. 60 a 62 ley 80/93). También se comprenden los actos administrativos a través de los cuales la administración sanciona al contratista por el incumplimiento del contrato. Para iniciar el proceso ejecutivo se debe aportar la copia auténtica del acto administrativo donde conste la obligación, así como la prueba de que el mismo se encuentra debidamente ejecutoriado.

– **Los actos o convenios bilaterales.** Debe tenerse en cuenta que una de las finalidades de la Ley 80 de 1993 es lograr que los contratantes diriman

⁵ Proceso N° 10.266. Actor: Francisco Javier Montoya. Fecha: febrero 9 de 1995, Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández.

sus controversias en forma directa y amigable, sin que tengan necesidad de acudir a la jurisdicción. El artículo 3º señaló como uno de los fines en la celebración y ejecución de los contratos estatales, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con la administración en la consecución de dichos fines. Para garantizar el logro de ese fin, en el artículo 4º señala varias posibilidades y deberes a la administración y al contratista, para ser lograda a través del acuerdo directo entre las partes, plasmado en un convenio, el cual prestará mérito ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa, cuando contenga obligación clara, expresa y exigible de pagar suma líquida de dinero. V.gr. la liquidación final del contrato ajustada o realizada de común acuerdo.

– **Sentencias o autos debidamente ejecutoriados.** Cualquier providencia judicial proferida por la jurisdicción administrativa para dirimir conflictos surgidos de contratos estatales, y en la cual se imponga a la entidad contratante, al contratista, o al garante, obligación de pagar suma líquida de dinero, prestará mérito ejecutivo, siempre que se encuentre debidamente ejecutoriada y que de ella se presente la primera copia, debidamente autenticada (artículo 115 C.P. Civil). En este punto debe tenerse en cuenta que también son ejecutables ante la jurisdicción contencioso administrativa aquellas providencias proferidas por la jurisdicción ordinaria, antes de que entrara en vigencia la Ley 80 de 1993, para dirimir controversias surgidas de contratos de derecho privado de la administración de caducidad.

El artículo 177 del C.C.A. al referirse al cobro de las condenas a cargo de la Nación, de las Entidades Territoriales o Descentralizadas pareciera indicar tan sólo aquellas condenas contenidas en sentencias, dado que en varias oportunidades emplea ese término. No es válido aceptar esta interpretación restrictiva, habida cuenta de que las condenas de pagar o devolver sumas líquidas de dinero, pueden estar contenidas en sentencias, o en autos interlocutorios. En estos últimos pueden constar obligaciones de pagar sumas líquidas de dinero, V.gr. cuando a través de tales providencias se aprueba la conciliación judicial o extrajudicial, o, se decide el incidente de liquidación de condena. El título ejecutivo en estos casos estará constituido por el acuerdo conciliatorio y el auto que aprueba la conciliación, o por la sentencia en abstracto y el auto que decide el incidente de liquidación, según el caso. De esas providencias debe aportarse la primera copia auténtica, con la constancia de encontrarse debidamente ejecutoriada, conforme a lo preceptuado por el artículo 115 del Código Procedimiento Civil.

– **Laudos arbitrales.** Las decisiones proferidas por los tribunales de arbitramento constituidos con el fin de dirimir controversias surgidas de los contratos estatales y en las cuales se imponga a cargo de la administración contratante o del contratista, obligación de pagar sumas líquidas de dinero, también serán ejecutables ante la jurisdicción administrativa. El título ejecutivo estará representado por la primera copia auténtica de tal decisión, con la constancia de encontrarse debidamente ejecutoriada.

Valga anotar en este punto que la interposición y posterior trámite del recurso extraordinario de anulación, no impiden la exigibilidad de la condena, dado que por lo extraordinario, se interpone inclusive después de ejecutoriado el laudo, y no enerva su ejecución. Esto está significando que una vez cobre ejecutoria la condena impuesta por el laudo, tiene aplicación lo prescrito por el artículo 177 del C.C.A., en punto tocante con la causación de intereses corrientes y moratorios.

– **Documentos contentivos de transacción, amigable composición; o conciliación (judicial o extrajudicial).** El auto que aprueba la conciliación extrajudicial consagrada en la Ley 23 de 1991 y la conciliación judicial que reglamentó el decreto 2651 del mismo año, el cual debe ser proferido por la jurisdicción contencioso administrativa, también prestará mérito ejecutivo, ante esta jurisdicción, cuando lo conciliado sean pretensiones de contratos estatales. Deberá aportarse la primera copia del auto que aprueba la conciliación, con la constancia de encontrarse en firme, acompañada del acta en la cual conste el acuerdo logrado y el contrato respectivo.

Si el acuerdo se obtuvo directamente entre las partes, el título será el documento que lo contenga, el cual debe ser auténtico, pero siempre acompañado del respectivo contrato.

3) La exigibilidad del crédito.

Cuando la ejecutada vaya a ser una entidad de derecho público, debe tenerse en cuenta que la exigibilidad del crédito está condicionada al vencimiento de un término, después de que cobra ejecutoria la decisión judicial. Esta prerrogativa consagrada en favor de la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas está reglamentada por los arts. 336 del C.P.C. y 177 del C.C.A., normas que han sufrido las modificaciones que pasan a explicarse.

El artículo 336 de los Decretos Nos. 1400 y 2019 de 1970, es decir, del anterior Código de Procedimiento Civil, disponía:

"Ejecución contra entidades de derecho público. La Nación no puede ser ejecutada. Cuando las condenas relacionadas con el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni se cuente el término establecido en dicho artículo.

"El término de seis meses que establece el inciso anterior se contará desde la ejecutoria de la sentencia o del auto que liquide la condena *in genere*; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de éste, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto que ordene obedecer lo dispuesto por el superior".

Esta disposición prohibía categóricamente la ejecución de la Nación, la cual en ningún caso podía ser ejecutada, ni aún después de transcurrido cierto término desde el momento en el cual la sentencia contentiva de la condena hubiera quedado en firme. En cuanto a las entidades territoriales, les concedía como prerrogativa, que fueran ejecutables con base en los títulos relacionados en el artículo 335 *ibídem*, tan sólo seis meses después de ejecutoriada la providencia.

El artículo 335 al cual aludía expresamente el artículo 336, se refería a las sentencias en las cuales se hubiera condenado al pago de una suma de dinero, o a la entrega de cosas muebles que no hubieran sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer. Por consiguiente, la suspensión de la ejecución que consagraba el artículo 336 operaba para la ejecutabilidad de cualquiera de esas obligaciones, no sólo de aquella consistente en pagar o devolver una suma líquida de dinero.

Viene luego el Decreto 01 de 1984, que en el artículo 177 se ocupó del tema para señalar que las condenas en contra de la Nación, una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, serían ejecutables dieciocho (18) meses después de su ejecutoria. Esta norma posterior, modificó el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, en varios aspectos, a saber:

- a) Permitió la ejecución de la Nación, pero dieciocho meses después de la ejecutoria de la providencia que contenga la condena al pago o devolución de cantidad líquida de dinero.
- b) Amplió de seis a dieciocho meses el término durante el cual las entidades territoriales no podían ser ejecutadas, por condenas al pago o devolución de cantidades líquidas de dinero, contenidas en decisiones judiciales.
- c) Dotó de la misma prerrogativa de inejecutabilidad, por el término de dieciocho meses, a las entidades descentralizadas.

El Decreto 2282 de 1989 que modificó en gran parte el Código de Procedimiento Civil, consagró la siguiente reforma para el artículo 336:

"Ejecución contra entidades de derecho público. La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del C.C.A. . Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

"El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior".

Este artículo posterior al Decreto 01 de 1984, modifica el artículo 177 de ese decreto para reducir a seis meses el término durante el cual no pueden ser ejecutadas las entidades territoriales. Como nada dijo en relación con las entidades descentralizadas, debe entenderse que en este aspecto conserva su vigencia el artículo 177, es decir, que tales entidades sólo podrán ser ejecutadas dieciocho meses después de la ejecutoria de la providencia que contiene la obligación de pagar o devolver sumas líquidas de dinero.

Cabe destacar otro aspecto importante en cuanto se refiere a la exigibilidad del título. Esta no siempre se presenta en el mismo momento a partir del cual la administración está en mora de pagar la condena contenida en la providencia judicial, y en consecuencia, adeuda intereses moratorios. El mismo artículo 177 del C.C.A. en su parte final dispone:

“Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término”.

Pasados seis meses desde el momento en que quedó ejecutoriada la providencia que contiene obligación de pagar suma líquida de dinero, la administración se encuentra en mora de pagar la condena y en consecuencia, deberá pagar intereses moratorios de ahí en adelante. A pesar de estar en mora, no siempre se le puede ejecutar, recuérdese que si la ejecutada es la Nación, o una entidad descentralizada, su ejecutabilidad sólo se produce dieciocho (18) meses después de ejecutoriada la sentencia, es decir, doce (12) meses después de estar en mora. En cambio cuando la ejecutada es una entidad territorial, coinciden en el tiempo el momento de su ejecutabilidad, con el momento a partir del cual está en mora.

Ha de tenerse en cuenta que el término de inejecutabilidad a que se refiere el artículo 177 del C.C.A., sólo es aplicable cuando se trata de cobrar una condena al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero. En cambio, el término de inejecutabilidad a que se refiere el artículo 336 del C. de P.C. modificado por el Decreto 2282 de 1989, se produce cuando la ejecución tienda a obtener la satisfacción de condena al pago de suma de dinero, de entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso o de obligación de hacer. Dado que el artículo 336 del C.P.C. no dotó de tal prerrogativa a las entidades descentralizadas, debe entenderse que el término de inejecutabilidad para éstas, sólo les será aplicable cuando se trate de una condena al pago o devolución de sumas líquidas de dinero.

Cuando se trata de créditos contenidos en títulos convencionales, su exigibilidad no goza de la prerrogativa que se da cuando el crédito está contenido en una condena judicial. Tanto el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil como el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo consagran un término de inejecutabilidad, sólo en relación con las condenas contenidas en providencias

judiciales. Cuando la obligación conste en un título convencional su exigibilidad será inmediata, a menos que las partes hayan acordado someterla a plazo o condición, V.gr. que la obligación se pagará seis meses después del convenio o cuando se empiece a recaudar determinado impuesto.

Resulta lógico que la exigibilidad de esos títulos no esté sometida a un plazo de inejecutabilidad, dado que tal plazo se justifica en relación con las providencias de condena, para que la entidad estatal tenga la posibilidad de realizar las gestiones necesarias a fin de obtener la respectiva apropiación presupuestal, gestiones que no puede adelantar antes de proferida la condena dado que se encuentra a la expectativa de la decisión judicial. En cambio, cuando llega a un acuerdo, se parte del supuesto de que ya tiene la disponibilidad presupuestal necesaria para cubrir la obligación que contrae a través del convenio, si no tiene tal disponibilidad, parte del acuerdo deberá ser el señalar un plazo para el cumplimiento de la obligación.

No puede desconocerse que tanto el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, como el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, señalan ese término de inejecutabilidad, pero en relación con los títulos constituidos por condenas contenidas en sentencias o providencias judiciales. Esta especial prerrogativa no puede extenderse por analogía a las obligaciones de pagar sumas de dinero a cargo del Estado y que estén contenidas en actos administrativos o en convenios celebrados entre el Estado y los particulares. Si la ley otorga ese privilegio sólo en relación con las sentencias, tal prerrogativa no puede extenderse a otros títulos ejecutivos.

Habrà de tenerse en cuenta que una de las condiciones para que el acto administrativo pueda ejecutarse, es la constitución en mora del deudor ya sea que esta calidad la ostente la administración o el particular.

"Para que el acto pueda ser objeto de ejecución forzosa, la doctrina enseña que es necesario que llene las siguientes condiciones: a) que sea un acto administrativo; b) que sea perfecto, vale decir, que tenga todos los elementos esenciales para su existencia; c) que sea exigible, es decir, apto para producir los efectos a que está destinado.

La ejecución forzosa debe ir precedida de una intimación al obligado, la fijación de un término y la advertencia de que, transcurrido éste, se hará lugar a la ejecución. Se manifiesta en una vis jurídica propia del acto, sea que éste haya emanado del ejercicio de una actividad discrecional reglada. La efectividad o ejecución forzosa no es un procedimiento privativo de la administración; así, las leyes deben ser acatadas, las sentencias cumplidas y los actos administrativos ejecutados..."⁶

⁶ DIEZ, Manuel María. *Derecho administrativo*. T. II, págs. 278 y s.s. Tomado de *Código Contencioso Administrativo*. González Rodríguez, Miguel. Librería Jurídica Wilches, pág. 239.

Como requisito que atañe a la exigibilidad del título, cuando esté constituido por un acto administrativo o por un convenio, debe anteceder el trámite de la constitución en mora del deudor, ya sea éste la administración o el particular. El trámite a seguir será aquel indicado en el artículo 326 del Código de Procedimiento Civil.

4) Ejecución a continuación del proceso de conocimiento y ejecución por separado.

Frente al hecho de que en el Código Contencioso Administrativo no existe un trámite señalado para adelantar la acción ejecutiva ante esta jurisdicción, debe acudirse a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. Así las cosas al acudir al procedimiento civil, se encuentra que allí se reglamenta la posibilidad de adelantar la ejecución a continuación de la sentencia proferida en el proceso ordinario, en los términos señalados en el artículo 335. También se puede adelantar tal ejecución en proceso separado, de acuerdo a lo dispuesto a partir de los artículos 488 y s.s.

En el primer evento, el beneficiado con la condena proferida en un proceso ordinario, puede formular la demanda de ejecución, a continuación de la sentencia de condena, ante el juez de primera instancia dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según el caso. Como en el proceso contencioso administrativo subsisten las condenas en abstracto (artículo 172 C.C.A.), esa ejecución también puede adelantarse a continuación del auto que decide el incidente de liquidación. El auto mandamiento de pago se notificará por estado y debe tenerse en cuenta que sólo podrán proponerse como excepciones aquellas señaladas en el numeral 2º del art. 509 del C. de P.C., las cuales corresponden a las siguientes: pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción, nulidad por indebida representación de las partes y por no practicarse en legal forma la notificación o el emplazamiento y pérdida de la cosa debida. Se excluye la posibilidad de proponer excepciones previas, cuando la ejecución se adelanta a continuación del proceso ordinario, conforme lo dispone expresamente la norma citada, en su parte final.

Si el ejecutante dejó vencer ese término, tiene la opción de adelantar por aparte, el proceso de ejecución, caso en el cual para iniciarlo deberá aportar la primera copia auténtica de la providencia que contiene la condena, con la constancia a que se refiere el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. El trámite a seguir deberá ser el del ejecutivo de mayor cuantía regulado a partir del artículo 497 del Código de Procedimiento Civil. En este proceso sí existe la posibilidad de proponer tanto excepciones previas como de fondo. Las excepciones que pueden proponerse dentro de este proceso ejecutivo pueden ser previas o de fondo. Las primeras son aquellas contempladas en el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto se acomodan a la naturaleza del proceso

ejecutivo, las cuales según el tratadista NELSON R. MORA corresponden a los numerales 1º a 5º del original artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, hoy numerales 1º a 7º del artículo 97 reformado por el Decreto 2282 de 1989. Al respecto dice el tratadista comentado:

“Y las excepciones previas de que trata los incisos 1º a 5º del artículo 97 del Código, es decir, que pueden proponerse dentro del juicio ejecutivo, y como excepciones previas: la falta de jurisdicción o competencia del juez, el compromiso, la inexistencia, incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado; no haberse presentado la prueba de la calidad de heredero, cónyuge, curador de bienes, administrador de comunidad o albacea con que se cita; la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones”⁷.

Esas excepciones previas, conforme a la modificación del Decreto 2282 de 1989 son las siguientes: falta de jurisdicción, falta de competencia, compromiso o cláusula compromisoria, inexistencia del demandante o del demandado, incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado, no haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado e ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

Además, podrán proponerse como previas las excepciones de cosa juzgada, transacción y caducidad de la acción, conforme lo autoriza el mismo artículo 97. El trámite de las excepciones previas será aquel señalado a partir del artículo 99 del Código de Procedimiento Civil. Debe acudir a tal trámite, frente a la ausencia de norma que expresamente regule el proceso ejecutivo ante la jurisdicción administrativa. Esta conclusión se respalda en el hecho de que ya el mismo Código de Procedimiento Civil al regular el proceso de ejecución para el cobro de deudas fiscales, indica en forma expresa en el artículo 561, que el trámite será el del proceso ejecutivo regulado en la misma codificación. Es decir, que ya las obligaciones en favor del Estado se vienen ejecutando conforme al trámite del Código de Procedimiento Civil, el cual incluye la posibilidad de proponer y tramitar excepciones previas, siempre que la ejecución se adelante en proceso separado, y no a continuación del proceso de conocimiento donde se dictó la sentencia de condena.

Como excepciones de fondo, pueden ser propuestas aquellas expresamente señaladas en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, es decir, las siguientes: pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad en los casos que contemplan los numerales 7º y 9º del artículo 140 y de la pérdida de la cosa debida.

⁷ MORA G., Nelson R. *Procesos de Ejecución*. Tomo I, Ed. 4ª Editorial Temis, Bogotá, 1982, pág. 238.

El trámite de las excepciones se adelantará conforme a lo preceptuado en el artículo 510 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989. Si las excepciones propuestas son previas, únicamente se podrá aducir prueba documental, la cual deberá ser allegada con el escrito en el cual se formulen las excepciones, salvo cuando se alegue falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el valor de la pretensión cuando no se trate de pago de sumas de dinero, casos en los cuales podrán solicitarse como pruebas dos testimonios y el dictamen de un perito, el cual no es susceptible de objeción.

De esas excepciones se dará traslado al ejecutante por el término de 10 días, para que pronuncie sobre ellas y si no hay pruebas para practicar las excepciones serán resueltas inmediatamente. En el caso de que existan pruebas por practicar las excepciones se tramitarán en cuaderno separado conforme al procedimiento señalado en el artículo 99 del Código de Procedimiento Civil, caso en el cual el término para allegar o practicar las pruebas, no podrá ser superior a 10 días.

Si las excepciones propuestas son de mérito, vencido el traslado de 10 días al ejecutante para que éste se pronuncie sobre los hechos en que ella se fundamenta y pueda pedir pruebas, el Tribunal decretará las pruebas pedidas por las partes o las que de oficio estime necesarias y señalará un término de 30 días para practicarlas. Vencido el término del traslado o el probatorio según el caso, se corre traslado común a las partes para alegar por 5 días, luego se procederá a dictar sentencia.

Cuando se proponen tanto excepciones previas como de mérito, el traslado que de ellas se dé al ejecutante, será simultáneo, es decir, el traslado de 10 días deberá ser aprovechado por el demandante para pronunciarse sobre los hechos en los cuales se fundamentan las excepciones previas y las excepciones de fondo.

En el proceso ejecutivo, cuando el título es un acto administrativo, no es posible proponer excepciones tendientes a cuestionar la legalidad del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, por motivos ocurridos antes o en el momento mismo de su nacimiento. La legalidad del acto sólo puede ser cuestionada ante la misma administración por medio de los recursos ordinarios que permite el agotamiento de la vía gubernativa, o a través de la revocatoria directa en el caso de que no se hayan interpuesto aquéllos. En todo caso existirá acción ante la jurisdicción administrativa, pero en proceso de conocimiento (artículos 85 y 87 Código Contencioso Administrativo).

Si el título ejecutivo es una providencia judicial sólo podrán formularse las excepciones señaladas en el artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, además de la de petición antes de tiempo, cuando la demanda se presenta dentro del término de inejecutabilidad del cual disponen las entidades públicas.

15) Cuando se demanda en proceso ejecutivo por obligación derivada de contrato estatal, debe distinguirse si la obligación está contenida en un acto administrativo o en una providencia judicial. En el primer caso no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recurso por la vía gubernativa, en otras palabras, no se puede cuestionar la legalidad del acto que sirve de título ejecutivo. Lo anterior no impide que se pueda alegar una indebida notificación del acto, dado que tal vicio atañe directamente a la eficacia del título.

16) Las demás excepciones que tienden a demostrar la extinción de la obligación por hechos posteriores al momento en que adquirió fuerza ejecutoria si pueden proponerse dentro de este proceso.

Debe tenerse en cuenta además que conforme al artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, al juez administrativo le corresponde decidir no sólo las excepciones propuestas, sino sobre cualquiera otra que encuentre probada.

La prescripción extintiva de la pretensión.

17) Dentro de las excepciones a que hay lugar en el proceso ejecutivo, la prescripción merece un comentario especial, dado que la Ley 80 de 1993, guardó silencio al respecto. En efecto, esa ley no consagró término de caducidad ni de prescripción del derecho para el ejercicio de la acción ejecutiva. Guardó silencio en relación con estos puntos. Frente a la ausencia de esa regulación, debe acudir a la prescripción extintiva consagrada en el artículo 2536 del Código Civil, norma que señala: "La acción ejecutiva se prescribe por diez años, y la ordinaria por veinte".

18) En consecuencia, será de 10 años el término del cual disponen tanto la administración como el administrado para intentar, ante la jurisdicción administrativa, la acción ejecutiva con miras a obtener el pago de obligaciones contenidas en decisiones judiciales o en cualquiera de los títulos que prestan mérito ejecutivo ante esta jurisdicción, siempre y cuando la obligación derive de un contrato estatal.

19) Sería loable que el legislador completara la Ley 80 de 1993, para señalar un término de prescripción de la acción ejecutiva, que no excediera de cinco años.

20) No es viable que con miras a enervar la acción ejecutiva, se proponga por el particular ejecutado, la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria consagrada en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, para cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado lo que le corresponda para ejecutar los actos administrativos. Esto rompería con el principio de la igualdad de las partes frente al proceso ejecutivo, habida cuenta de que si la ejecutada es la administración, el particular dispone de hasta 10 años para ejecutarla; pero si lo es el particular, la administración sólo dispondría de cinco (5) años para ejecutarlo.

En cuanto a la ejecución en contra de entidades aseguradoras, por obligaciones derivadas del seguro de responsabilidad contractual, ya sea que éstas estén contenidas en actos administrativos o en providencias judiciales, el término para intentar tal cobro se rige también por el artículo 2536 del Código Civil y no por la prescripción que en relación con las acciones que se derivan de estos contratos señala el artículo 1081 del Código de Comercio. Se llega a esta conclusión con base en las siguientes consideraciones:

Entratándose del seguro de responsabilidad contractual, producido el incumplimiento del contratista de la administración, que es el riesgo asegurado, ésta no tiene la obligación de acudir al juez del contrato para que así lo declare, sino que procede a hacerlo, unilateralmente, en virtud de las cláusulas excepcionales que pacta en sus contratos, concretamente con base en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. Esa norma consagra la cláusula de caducidad, en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado. En su inciso final esa misma norma señala: "La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento".

En firme el acto administrativo mediante el cual se decreta la caducidad de un contrato estatal, ese acto junto con la póliza en la cual consta el contrato de seguro que el contratista tomó para garantizar el cumplimiento del contrato, constituyen un título complejo, con base en el cual se puede entrar a ejecutar directamente por el valor de la sanción que con el contrato de seguro se garantizaba. Como el título ejecutivo en este caso está constituido por un acto administrativo y no existe en el proceso administrativo un término para adelantar los procesos de ejecución debe acudirse a la regla general de prescripción del artículo 2536 del Código Civil, como se dijo al hablar de la prescripción en relación con cualquier título ejecutivo derivado de un contrato estatal.

Fuera de los casos expresamente previstos en el artículo 1053, la acción para hacer efectivo el pago de un seguro necesariamente debe ser tramitada por los cauces propios del juicio ordinario. En estos seguros se ubica precisamente el que garantiza la responsabilidad contractual, que en el campo del derecho privado requiere declaración judicial, para que se declare la ocurrencia del siniestro. Es en relación con estas acciones que resulta aplicable el término de prescripción señalado por el artículo 1081 del Código de Comercio.

"Artículo 1081. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

(A) "La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

"La prescripción extraordinaria será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

"Estos términos no pueden ser modificados por las partes".

Como en el contrato estatal la administración no tiene necesidad de acudir al juez del contrato para que declare la ocurrencia del siniestro, mediante sentencia que sirva de título ejecutivo, sino que ella misma unilateralmente crea el título a través de un acto administrativo, ese título tendrá el término de prescripción para la ejecución de cualquier acto administrativo.

5) Recursos contra el auto de mandamiento de pago y contra el auto que lo niega.

El artículo 505 del Código de Procedimiento Civil, consagra en contra del auto que decide en relación con el mandamiento de pago, los siguientes recursos:

- a) El de apelación en el efecto devolutivo, en contra del mandamiento ejecutivo;
- b) El de apelación en el efecto suspensivo, en contra del auto que niegue el mandamiento ejecutivo;
- c) El de reposición en contra del auto que decreta el mandamiento ejecutivo;
- d) El de apelación en el efecto diferido, en contra del auto que por vía de reposición revoque el mandamiento ejecutivo.

La aplicación de esta norma contencioso administrativo, es posible en todos los eventos dado que al tomar la figura procesal del Código de Procedimiento Civil, ésta debe tomarse en su integridad sin que pueda escindirse para usar de ella sólo la apelación y no la reposición.

Como consecuencia de la reglamentación contenida en el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo, el auto mandamiento de pago debe ser proferido por el Tribunal en pleno, o por una de sus salas. Viene esta conclusión del hecho de que el artículo 181 está señalando que los autos apelables, son solamente aquellos proferidos por el tribunal en pleno o por una de sus salas. Debe destacarse igualmente que en materia administrativa existe norma expresa que permite el recurso de reposición en relación con los autos dictados por las Salas del Consejo de Estado o de los Tribunales (artículo 180 del C.C.A.), circunstancia que reafirma la conclusión de que el mandamiento de pago es una decisión de la Sala o sección según el caso, y no del ponente.

6) El contenido de la sentencia.

Según que se hayan propuesto o no excepciones, y dependiendo de la prosperidad de las propuestas, será el contenido de la sentencia.

Si no se propusieron excepciones dentro de los días siguientes a la notificación del mandamiento de pago, deberá procederse conforme a lo ordenado por el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil, es decir, se dictará sentencia en la cual se ordena el remate y avalúo de los bienes embargados, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo.

Así mismo se ordenará la liquidación del crédito y se condenará en costas al ejecutado. Contra esta sentencia que será notificada por estado no procede el recurso de apelación.

Si se propusieron excepciones y éstas prosperan parcialmente, se dictará sentencia en la cual se ordene llevar adelante la ejecución en lo que corresponde, se condene en costas al ejecutado y se ordene que éstas se liquiden. Esta sentencia se notificará por edicto, y será susceptible del recurso de apelación, si la cuantía amerita la tramitación de un proceso de doble instancia.

Si se propusieron excepciones y éstas prosperaron totalmente, se dictará sentencia que ponga fin al proceso en el cual se ordenará además el desembargo de los bienes perseguidos y se condenará al ejecutante a pagar costas y perjuicios. Esta sentencia también se notificará por edicto y será susceptible del recurso de apelación.

7) La consulta.

En este proceso ejecutivo no hay lugar a la consulta establecida en los artículos 386 del Código de Procedimiento Civil y 184 del Código Contencioso Administrativo, en favor de las entidades públicas, en relación con las sentencias y providencias de primera instancia que impongan una obligación a cargo de una entidad pública que no la apeló. Estas normas consagran la consulta en relación con las sentencias o providencias que deciden un incidente de liquidación, dictadas en procesos de conocimiento que son las que imponen obligaciones a cargo de una de las partes. En el proceso ejecutivo no se puede hablar en sentido estricto de que la sentencia imponga una obligación a cargo de una entidad pública; lo que hace la sentencia es ordenar la ejecución de una obligación que ya fue impuesta o convenida por las partes.

Si la sentencia proferida en el ejecutivo ordena llevar adelante la ejecución de una obligación contenida en providencia dictada en un proceso de conocimiento,

en relación con esa sentencia en la cual está contenida la obligación, ya debió cumplirse con el principio de la doble instancia, en virtud del recurso de apelación o del grado jurisdiccional de consulta.

Si la obligación a cargo de la entidad estatal está contenida en un acto administrativo, no hay lugar a la consulta porque el acto fue proferido por la misma administración, sin que se presente la noción de que a la administración se le impuso una obligación, en consecuencia, no hay lugar a la consulta. El mismo argumento es válido en relación con la sentencia que ordena llevar adelante la ejecución contenida en un documento en el cual consta un convenio celebrado entre las partes, dado que allí tampoco está presente el factor "imposición", sino que surgió de la voluntad de la administración, sin que mediara condena.

En cambio, si debe aplicarse el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto dispone la consulta de la sentencia cuando el demandado estuvo representado por curador *ad-litem*, habida cuenta de garantizar efectivamente el derecho de defensa. Esta consulta será sólo en favor del particular, dado que en relación con las entidades públicas no se presenta esa posibilidad, porque la entidad siempre tiene un representante y el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo señala la forma como debe realizarse la notificación de tales representantes, cuando no se les encuentre para el efecto.

8) La conciliación.

En los procesos ejecutivos será posible la celebración de la audiencia de conciliación conforme a lo preceptuado por el artículo 7º del Decreto 2651 de 1991 cuya vigencia se prorrogó mediante la Ley 192 de 1995, por un año, a partir del 10 de julio de 1995. La norma citada ordena la celebración de una audiencia de conciliación en los procesos de ejecución, cuando se presenten excepciones de mérito. Habrá de tenerse en cuenta que el objeto de esta audiencia es muy restringido dado que sólo podrá referirse al monto de la suma a pagar y la forma de pago, entendiéndose por tal si el pago se hará inmediatamente, por instalamentos, o transcurrido el plazo.

Esa audiencia podrá ser pedida por las partes u ordenada oficiosamente por el juez, quien tiene como deber el que ésta se surta. El momento para celebrarla es vencido el traslado por 10 días que se da al ejecutante de las excepciones de mérito propuestas por el ejecutado o vencido el término de 5 días que se da al ejecutante de las excepciones de mérito propuestas por el demandado, con miras a impugnar la estimación de perjuicios hecha en la demanda.

En caso de lograrse la conciliación en el proceso sólo se terminará cuando se cumpla la obligación en los términos acordados por las partes y se dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros así como las demás previsiones consagradas en el artículo 537 del Código de Procedimiento civil.

La inasistencia a la audiencia de conciliación acarreará las sanciones contempladas en el artículo 10 del Decreto 2651 de 1991, pero habrá de tenerse en cuenta que si la ejecutante es la Nación, una entidad territorial o una descentralizada, no hay lugar a decretar la perención por expresa prohibición del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo. Así mismo cabe destacar que tampoco será aplicable, en contra de la Nación o de las entidades territoriales o de un establecimiento público, la sanción contenida en los numerales 3º y 4º, de tener por ciertos los hechos susceptibles de prueba de confesión contenidos en la demanda o en las excepciones, cuando la inasistencia es de una de estas entidades habida cuenta de que el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil modificado por el Decreto 2282 de 1989, señala en forma expresa:

"No vale la confesión en forma espontánea de los representantes de la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales, los municipios y los establecimientos públicos...".

También procederá la conciliación ante un centro de conciliación o un conciliador o conciliadores designados por las partes, siempre y cuando la solicitud haya sido presentada de común acuerdo por las partes en los términos preceptuados por el artículo 2º inciso 2º del Decreto 2651 de 1991. En ese caso las partes además podrán solicitar que las cuestiones susceptibles de transacción sean sometidas a posterior arbitramento o amigable composición.

9) Terminación del Proceso.

Las formas de terminación del proceso ejecutivo pueden dividirse en ordinarias y extraordinarias. A las primeras pertenecen el pago y la sentencia que admite totalmente las excepciones propuestas y en las segundas están comprendidas, la transacción, la conciliación y la perención.

En relación con las ordinarias, cabe destacarse lo siguiente:

a) El pago. Este puede presentarse dentro del término que el ejecutado tiene para proponer excepciones, conforme a lo dispuesto por el artículo 507 del Código de Procedimiento Civil; o antes del remate de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 537 *ibidem*; o cuando se realiza con el precio del remate o con los dineros embargados.

b) Cuando se declaran probadas las excepciones propuestas en forma total caso en el cual se dictará sentencia ordenando la terminación del proceso.

En relación con las extraordinarias, es decir aquellas que ponen fin al proceso en forma anormal, conviene puntualizar en relación con la transacción que ésta debe versar sobre derechos susceptibles de ser transados. En relación con la

conciliación, ésta puede ser judicial o ante un centro de conciliación conforme ya se anotó; y por último respecto a la perención, habrá de tenerse en cuenta la limitante que en relación con la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas, consagra el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo. Tal limitación no existe cuando el ejecutante es el particular.

10) Medidas cautelares.

Por diversas razones el legislador ha limitado la embargabilidad de los bienes del Estado. Así, la prevalencia del interés público sobre el particular impone la prohibición de embargar los bienes de uso público, los destinados a un servicio público y las dos terceras partes de la renta bruta de las entidades territoriales (artículo 684 N° 1 del Código de Procedimiento Civil).

Los bienes de uso público, son aquellos que de acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, además de pertenecer al Estado, "su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de las calles, plazas, puentes y caminos".

Para efectos de concluir cuáles bienes de las entidades estatales son embargables, conviene hacer una clasificación en relación con los llamados bienes fiscales. Estos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

– **De uso público.** Son aquellos definidos por el artículo 2519 del Código Civil, y que están destinados al uso de todas las personas, tales como: las carreteras, parques, etc. Estos bienes son inembargables.

– **Fiscales propiamente dichos.** Son aquellos que el Estado tiene destinados al cumplimiento de sus fines. Se cita por vía de ejemplo, los edificios donde funcionan las oficinas públicas.

– **Fiscales adjudicables (baldíos).** Son aquellos bienes destinados a ser adquiridos por los particulares, cuando se presenta su ocupación y explotación económica, por parte de aquellos. Estos bienes tampoco son embargables.

– **A semejanza de como los particulares tienen los suyos.** A esta categoría pertenecen aquellos bienes que el Estado adquiere, sin que tenga como finalidad destinarlos al cumplimiento de sus fines, V.gr., los bienes muebles o inmuebles adquiridos por remate, dentro de los procesos de jurisdicción coactiva, o los carros destinados a los funcionarios públicos.

No están amparados por inembargabilidad otros bienes fiscales que son aquellos también de propiedad del Estado pero que no están destinados al servicio de la comunidad, sino que están "puestos al servicio del Estado para su uso directo o para la producción de ventajas económicas suyas, en la misma forma

que están los bienes de apropiación particular en beneficio de su dueño. De aquí resulta la identidad de regímenes jurídicos que se predica de los bienes fiscales y la propiedad de los particulares", como bien lo enseña el profesor JAIME VIDAL PERDOMO⁸.

Frente a los bienes destinados al servicio público, el Código de Procedimiento Civil, artículo 684 N° 2 precisa que cuando éstos se prestan directamente por la entidad, es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio sin que el total de embargos exceda este porcentaje; y si el servicio es prestado a través de particulares, el embargo procederá pero su secuestro se practicará en la forma prevista para las empresas industriales, lo que quiere decir que en dichos casos el servicio público no será suspendido sino que el secuestro asumirá su dirección y manejo (artículo 682-8).

Un tema que ofrece frecuentes motivos de discusión, lo constituye la inembargabilidad de las rentas y bienes de las entidades públicas. Mediante el Decreto N° 360 de 1995, se compilaron la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, las cuales conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. En el artículo 11 se señaló como uno de los principios del sistema presupuestal, la inembargabilidad. Tal principio fue explicado así en el artículo 18:

– **"Inembargabilidad.** Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

"No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes, deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

"Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política⁹.

"Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16; Ley 179/94, artículos 6° y 55 inciso 3°)".

⁸ VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho administrativo*. Editorial Temis, tercera edición, 1972, pág. 373.

⁹ Esas cesiones y participaciones son las siguientes:

- El situado fiscal o porcentaje de los ingresos corrientes que la Nación debe ceder a los departamentos, distrito capital y distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que le asignen.
- Participación de los municipios y resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la Nación.
- Regalías y compensaciones en favor del estado y de entidades territoriales, por explotación de recursos naturales no renovables.

Según la norma que se acaba de transcribir, la inembargabilidad cubre las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación y los bienes y derechos de los órganos que los conforman.

El artículo 3º del mismo estatuto, determina que el presupuesto general de la Nación, está compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y del presupuesto nacional. A continuación señala que el presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el ministerio público, la contraloría general de la república, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

La interpretación en conjunto de estas dos normas, permite concluir, que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, las cuales están destinadas a una cualquiera de las entidades relacionadas en el párrafo que antecede. Así mismo, que son inembargables los bienes y derechos de los establecimientos públicos del orden nacional, ya que los presupuestos de estos órganos conforman, a su vez, el presupuesto general de la Nación de acuerdo al tenor del artículo 3º a que se hizo referencia.

En cuanto a la inembargabilidad de las entidades territoriales, así como de los establecimientos públicos del orden departamental y municipal, puede concluirse que son inembargables las rentas incluidas en el presupuesto anual de rentas y gastos, así como los bienes y derechos de sus establecimientos públicos. Se llega a esta solución con base en el artículo 96 del estatuto orgánico del presupuesto que en su primer inciso, dispone:

"Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente..."

Como esta disposición somete a las entidades territoriales a las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto y en esta ley se consagra como uno de los principios del sistema presupuestal, la inembargabilidad, tal prerrogativa también debe ser aplicada a las entidades territoriales y a los establecimientos públicos del orden departamental y municipal.

Cualquiera otra categoría de bienes diferentes a los señalados como inembargables de manera expresa en la ley; quedarán sometidos al régimen general de medidas cautelares.

Sobre el tema de la inembargabilidad, de las rentas y recursos del Estado, al decidir sobre la acción de inexecuibilidad contra el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, dijo la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena:

"La expresa remisión que el artículo acusado hace al procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 y demás disposiciones concordantes, entraña la modificación del artículo 336 del Código de Procedimiento Civil al permitir contra lo dispuesto en este texto, la ejecución de la Nación y de los establecimientos públicos de su órbita, previo el cumplimiento de actos compulsivos de tipo administrativo que la administración debe adoptar según lo disponen los incisos 1º y 2º de esa disposición del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), como prolegómeno necesario para la instauración del proceso de ejecución.

"Dicha remisión reitera a la vez, la posibilidad de que las condenas de que se viene hablando, sean ejecutables ante la justicia ordinaria, diez y ocho (18) meses después de su ejecutoria, término suficiente para que la Nación o la Entidad de su órbita, cumpla los actos de tipo administrativo previstos en los incisos 1º y 2º del citado artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y se eviten así, los sorpresivos embargos de rentas nacionales con los consiguientes desequilibrios fiscales que esta medida cautelar suele originar.

"Cuando se trate de condenas de otro orden en favor o en contra de la Nación, la ejecución correspondiente se regirá por los artículos 334 y 339 del Código de Procedimiento Civil, tal como lo dispone el artículo 179 del Código Contencioso Administrativo, dejando en claro la procedencia de la ejecución sobre bienes distintos de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, siempre que no esté expresamente prohibida su embargabilidad"¹⁰.

Por su parte la Corte Constitucional sobre el mismo álgido tema, ha dicho:

"4. Los principios constitucionales en materia presupuestal y la inembargabilidad en el caso sub-exámine.

"Sobre este punto conviene recordar que la Corte Suprema de Justicia - Sala Plena¹¹, al examinar a la luz de la Constitución de 1886 la exequibilidad de las normas que en esta oportunidad son materia de juzgamiento, sostuvo que el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación se avenía plenamente a la Constitución, pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que en ella se consagraban.

"Al respecto allí se dijo:

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia de 22 de marzo de 1990. Expediente N° 1992. Actor José Ríos Trujillo. Ponente Dr. Jairo E. Duque Pérez.

¹¹ Sentencia N° 44 de marzo 22 de 1990. M.P. Dr. Jairo Duque Pérez, por la cual se resolvió la acción de inexecutable intentada por el ciudadano José Ríos Trujillo contra el artículo 16 de la Ley 38 de 1989. Expediente N° 1992.

"b. La Constitución y el presupuesto.

Los lineamientos, de ineludible observancia en materia presupuestal, están consagrados o fluyen de los artículos 206, 207, 208, 209 y 211 de la Constitución Política, y en su orden, prohíben percibir ingresos y hacer erogaciones del tesoro que no están contempladas expresamente en el Presupuesto de Rentas y Gastos, salvo las excepciones previstas para atender las alteraciones de la paz pública y lo relativo a los créditos suplementales extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Carta, por tanto, dentro del presupuesto se debe calcular la cuantía de los ingresos que han de percibirse en el correspondiente año fiscal y fijarse los egresos correspondientes a las actividades o servicios públicos. Prohíben aquellos preceptos, hacer gastos que no hayan sido decretados previamente por el Congreso, las Asambleas Departamentales o las Municipalidades y transferir créditos a objetos no contemplados en él; ordenan que el esquema contable refleje los planes y programas de desarrollo económico y social; disponen que la elaboración del presupuesto corresponde al Gobierno; fijan el término que éste tiene para presentarlo al Congreso; establecen la deliberación conjunta de las Comisiones de Presupuesto de cada Cámara para dar primer debate a la Ley de Presupuesto y para la incorporación de las apropiaciones que elabore el Congreso para su funcionamiento. Señalan finalmente el procedimiento a seguir para el caso en que el Congreso no apruebe el Presupuesto o el Gobierno no lo presente oportunamente.

"Ordena pues, el Constituyente que el Congreso fije los gastos de la administración con sujeción a la Ley Normativa, y le prohíbe aumentar el cómputo de las rentas, sin concepto previo y favorable del Ministro del ramo.

"De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a la Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal por el aumento de nuevos gastos.

"Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional, pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquéllas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

“... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se debe considerar como complemento necesario para que el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre de este modo el ordenado manejo de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Gobierno”. (Enfasis fuera de texto).

“No desconoce esta Corte, que, al igual que la Constitución anterior, la actual obliga a respetar ciertos principios en materia de formación, modificación y ejecución del presupuesto. Empero, estima que a la luz de la normatividad constitucional actualmente en vigor no es posible aducir los argumentos que por entonces esgrimió la Corte Suprema de Justicia. En primer lugar porque el alegado imperativo constitucional del equilibrio presupuestal que se adujo como principal defensa de la constitucionalidad del principio cuestionado ya no es sostenible toda vez que la nueva Carta lo eliminó. En segundo término por cuanto los principios ya reconocidos en la Constitución anterior que la actual mantiene no riñen con la embargabilidad...”¹².

“Norma acusada y cargos de inconstitucionalidad.

“2. El artículo 1º de la Ley 15 de 1982 dispone la inembargabilidad de los dineros oficiales destinados al pago de las pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte y su manejo en una cuenta especial de modo que en ningún caso pueden ser objeto de cambio o traslado alguno.

“3. El demandante alega que la norma demandada cercena al pensionado la vía ejecutiva como medio para obtener el pago de su acreencia laboral, en el evento de que la respectiva entidad oficial no la haya satisfecho. A su juicio, esta consunción, derivada de la ley, hace que la misma quebrante los artículos 1, 2, 13, 46, 48, 53, 58-1 y 87 de la Carta Política.

“Sentencia N° C-546 de la Corte Constitucional del 1º de octubre de 1992 (Procesos Nos. D-023 y D-041. Magistrados Ponentes Drs. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero).

“4. La referida sentencia contiene la doctrina constitucional de esta Corporación en materia del principio de inembargabilidad de los recursos y rentas incorporados en el presupuesto general de la Nación. Si bien la inembargabilidad ordenada en la Ley 15 de 1982 se circunscribe a “los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación”, la mencionada doctrina que se ocupa del principio general, conserva plena validez y conforme a la misma debe resolverse la cuestión constitucional planteada.

¹² Corte Constitucional. Sentencia de octubre 1º de 1992. Expediente Nos. D-023 y D-041. Acumulados. Actores, Carlos Augusto Patiño Beltrán, Jairo Cabezas Arteaga, M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

Luego de tratar temas relativos al **Estado Social de Derecho, efectividad de los derechos fundamentales, los derechos de los acreedores del Estado emanados de obligaciones de índole laboral, el caso específico de los pensionados, los derechos de la tercera edad, los principios fundamentales en materia presupuestal y la inembargabilidad**, consideraciones todas pertinentes para los efectos del presente proceso constitucional, concluye la Corte:

"Esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo –y embargo– a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

"Artículo 177. Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

"Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria...".

"En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, éste será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo"¹³.

12) Ejecución por perjuicios compensatorios.

Los artículos 493 y 495 del Código de Procedimiento Civil, dispone:

Artículo 493.

"Si la obligación es de dar una especie de mueble, o bienes de género distinto de dinero, el demandante podrá pedir, conjuntamente con la entrega que la ejecución se extienda a los perjuicios moratorios, desde que la obligación se hizo exigible hasta que la entrega se efectúe, para lo cual estimará bajo juramento su valor mensual, si no figura en el título ejecutivo.

¹³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de enero 25 de 1993. Expediente N° D-065. Actor Jairo Cabezas Arteaga. Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

“De la misma manera se procederá si se demanda una obligación de hacer y pide perjuicios por la demora en la ejecución de hecho”.

Artículo 495, modificado por el Decreto 2282 de 1989.

“Ejecución por perjuicios. El acreedor podrá demandar desde un principio el pago de perjuicios por la no entrega de una especie mueble o de bienes de género distintos de dinero, o por la ejecución o no ejecución de un hecho, estimándolos y especificándolos bajo juramento si no figuran en el título ejecutivo, en una cantidad como principal y otra como tasa de interés mensual, para que se siga la ejecución por suma líquida de dinero.

“Cuando el demandante pretenda que la ejecución prosiga por perjuicios compensatorios en caso de que el deudor no cumpla la obligación en la forma ordenada en el mandamiento ejecutivo, deberá solicitarlo subsidiariamente en la demanda, tal como se dispone en el inciso anterior. (211, 493, 499, 504, 506, 560; Código de Comercio, 1976).

“Si no se pidiere así y la obligación original no se cumpliera dentro del término señalado, se declarará terminado el proceso por auto que no admite apelación”.

a) Cobro coactivo por parte de la DIAN y la Contraloría General de la República.
La ejecución por perjuicios compensatorios o moratorios, sólo procede en el proceso ejecutivo en contra de una entidad estatal, cuando éstos han sido expresamente tasados en el título. No es posible acudir a la estimación jurada de esos perjuicios en los términos establecidos en los artículos 493 y 495 del Código de Procedimiento Civil, cuando tales perjuicios no han sido expresamente determinados en el título, porque los particulares no pueden estimar, con miras a crear un título ejecutivo, los perjuicios que le causa la entidad pública con el incumplimiento. Cualquier obligación a cargo de una de estas entidades, tiene que provenir de un acto administrativo, de una providencia judicial o de un convenio entre las partes, sin que le sea dable al particular entrar a determinar unilateralmente el monto de ese perjuicio. Si el particular se vio afectado con la demora en la entrega de un bien, deberá acudir a la jurisdicción administrativa a través de un juicio ordinario para que allí se declare la existencia de tal perjuicio por omisión de la administración y se determine la indemnización a pagar por perjuicios compensatorios o moratorios.

13) Restitución de bienes.

En el capítulo II del título XVI, el Código de Procedimiento Civil se encarga de tratar el tema de la ejecución de las providencias judiciales. A partir del artículo 337 regula la entrega de bienes y personas. Esta norma es aplicable en el proceso ejecutivo para el cobro de obligaciones derivadas del contrato estatal en lo que a la entrega de bienes se refiere. Por expresa disposición del artículo 75 de la Ley

80 de 1993, se designó al juez administrativo como el juez competente para conocer no sólo de las controversias derivadas de los contratos estatales, sino de los procesos de ejecución o mediante cumplimiento, de las providencias mediante las cuales sean dirimidas tales controversias. En esas providencias judiciales, la condena que allí se imponga puede ser de pagar suma líquida de dinero, o de hacer o de no hacer y también de entregar un bien. Cuando la sentencia proferida dentro de un proceso adelantado en virtud de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo ordene la restitución de un bien, tal diligencia corresponde al juez administrativo que haya conocido del proceso en primera instancia, conforme al trámite dispuesto en el artículo 337 del Código de Procedimiento Civil.

Antes de la Ley 80 de 1993, esas diligencias de restitución de bienes debían adelantarse ante la justicia ordinaria o por jurisdicción coactiva, según la entidad de la cual se tratara. Hoy en vigencia de la nueva ley de contratación estatal, cuando al juez administrativo no sólo le corresponde tramitar los procesos de conocimiento en relación con controversias derivadas de un contrato estatal, sino además adelantar la ejecución de las decisiones con las cuales culminen tales procesos, los jueces ordinario y coactivo han perdido competencia para tramitar esas diligencias.

Se destaca aquí la conveniencia de la creación de los jueces administrativos contemplados en el artículo 42 del proyecto de ley estatutaria, a quienes entre otras funciones, se les podrá encargar la ejecución material de la diligencia de entrega a que haya lugar, V.gr., cuando se ordena el lanzamiento de un arrendatario, cuando una de las partes del contrato fue una entidad estatal.

III. JURISDICCION COACTIVA.

El artículo 68 del Decreto 01 de 1984, investió con jurisdicción coactiva a la Nación, a las entidades territoriales y a los establecimientos públicos, para que por sí mismos cobren las obligaciones en su favor, a efecto de hacer efectivas sumas líquidas de dinero, cuando éstas consten en actos administrativos o sentencias debidamente ejecutoriados, en contratos, o en documento que provenga del deudor. La norma no hace ninguna distinción en relación con la fuente de la obligación, así ella provenga de un contrato celebrado por la administración o de cualquier acto que ésta dicte, en cumplimiento de sus funciones, pero el contenido del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, modificó implícitamente esta norma para excluir de la jurisdicción coactiva el cobro de las obligaciones derivadas de contratos estatales.

Bajo la denominación de jurisdicción coactiva, se conoce el poder o la facultad que conforme al artículo 68 del Decreto 01 de 1984, con la modificación que sufrió con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, tienen la Nación las entidades

teritoriales y los establecimientos públicos, para cobrar directamente, los créditos a su favor que consten en: todo acto administrativo ejecutoriado, en sentencias y demás decisiones judiciales, en liquidaciones de impuestos contenidas en providencias ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, en garantías que se presten a favor de las entidades públicas por cualquier concepto y, en general, en todos los documentos que provengan del deudor, que contengan una obligación clara, expresa y exigible.

En el trámite para el cobro coactivo pueden distinguirse dos procedimientos, con consecuencias jurídicas bien diferenciadas. Si la ejecutante es la dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o la Contraloría General de la República, el proceso a seguir es aquel señalado en los artículos 823 y s.s. del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989), con las modificaciones contempladas en la Ley 6ª de 1992, artículos 78 y siguientes y en la Ley 142 de 1993, artículo 90 y siguientes. Si se trata de cobrar créditos fiscales contenidos en los títulos relacionados en el artículo 562 del Código de Procedimiento Civil, y la ejecutante es otra de las entidades que tienen jurisdicción coactiva, el trámite será aquel consagrado en los artículos 561 y siguientes de la obra citada.

a) Cobro coactivo por parte de la DIAN y la Contraloría General de la República.

El estatuto tributario, Decreto 624 de 1989, reformado luego por la ley 6ª de 1992, dispuso **un procedimiento administrativo coactivo** para el cobro de deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, de competencia de la DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES.

Señaló como funcionarios competentes para adelantar ese procedimiento coactivo, a los siguientes:

- Subdirector de recaudo de la DIRECCION GENERAL DE IMPUESTOS NACIONALES.
- Administradores de impuestos.
- Jefes de las dependencias de cobranzas.
- Funcionarios de las dependencias de cobranzas y de las recaudaciones de impuestos nacionales, a quienes se les delegue estas funciones.

Ese procedimiento administrativo dentro del cual es posible proponer excepciones, una vez notificado el mandamiento de pago, es decidido por medio de un acto administrativo cuyo único recurso en el Estatuto Tributario era el de apelación, ante el jefe de la división de cobranzas o el superior inmediato de quien decidió sobre las excepciones, el cual debía interponerse dentro del mes

siguiente a su notificación. La Ley 6ª de 1992 cambio ese recurso por el de reposición ante el jefe de la división de cobranzas. El término para la interposición del recurso se mantuvo igual.

El Estatuto Tributario señala en el artículo 835, que las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución, son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esta previsión es consecuencia lógica del carácter de procedimiento administrativo que se le ha dado a ese trámite, el cual culmina con un acto administrativo de carácter definitivo, siendo de la naturaleza de estos actos su impugnación ante la jurisdicción.

La Ley 142 de 1993, señaló un procedimiento administrativo similar para que la Contraloría General de la República adelantara el cobro de los alcances líquidos contenidos en los siguientes títulos ejecutivos:

- 1) Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente ejecutoriadas.
- 2) Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.
- 3) Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integran a fallos con responsabilidad fiscal.

La decisión de las excepciones en ese procedimiento, se hace por medio de un acto administrativo, contra el cual sólo procede el recurso de reposición, y es demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

b) Procedimiento para el cobro de créditos fiscales en favor de otras entidades.

Conforme a lo autorizado por el artículo 68 del Decreto 01 de 1984, la Nación, las entidades territoriales y los establecimientos públicos, pueden cobrar por sí y ante sí los créditos en su favor. El procedimiento a seguir para el efecto, es aquel consagrado a partir del artículo 561 del Código de Procedimiento Civil, donde se señala que el trámite será el de los procesos ejecutivos de mayor, menor o de mínima cuantía, que regula la misma codificación. El encargado de adelantar tales procedimientos es el juez fiscal y sus decisiones tienen el carácter de judiciales y no de administrativas. En consecuencia, no son demandables ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero sí recurribles ante ésta.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 128 numeral 13, 131 numeral 5º y 252 del Código Contencioso Administrativo, la decisión de las excepciones y de

las apelaciones propuestas en esos procesos corresponde a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado según la cuantía. La decisión proferida por la jurisdicción administrativa es de carácter judicial y no tiene ningún recurso.

Al existir hoy de manera paralela dos procesos coactivos para el cobro de créditos fiscales, uno de ellos administrativo y el otro judicial, las secciones cuarta y quinta del Consejo de Estado, son las competentes para conocer de asuntos relativos al cobro coactivo, según el trámite que la administración haya seguido, así: si se demanda la resolución que falla las excepciones en un proceso de cobro coactivo administrativo, la demanda deberá hacerse a través de una acción administrativa, y la competente será la sección cuarta; pero si se trata de decidir las excepciones o las apelaciones propuestas en los procesos de cobro coactivo judicial, tramitados conforme a los artículos 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, su conocimiento corresponde a la sección quinta de la Corporación.

IV. DEL PROCESO EJECUTIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 99 DE 1993.

La Ley 99 de 1993 en sus artículos 77 y siguientes estableció la acción de cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección del medio ambiente.

Como características especiales de esta acción, cabe destacar las siguientes:

- 1) Es imprescriptible.
- 2) El conocimiento del proceso corresponde a la jurisdicción administrativa.

Si se trata del cumplimiento de una ley o de un acto administrativo de carácter nacional, el competente en primera instancia será el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Si se trata de un acto administrativo proferido por una autoridad de carácter regional, será competente en primera instancia de tribunal administrativo del lugar y en segunda el Consejo de Estado¹⁴.

3) El proceso siempre tendrá doble instancia y se tramitará de acuerdo al proceso de ejecución singular, de mayor cuantía, consagrado en el Código de Procedimiento Civil.

4) El título ejecutivo estará constituido por la ley, o el acto administrativo. En el primero de los casos, no habrá que acreditar la existencia de la ley, pero, entrándose de actos administrativos, deberá probarse no solo su existencia a

b) Inembargabilidad de algunos de sus bienes.

¹⁴ Por Acuerdo N° 44 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 15 de agosto de 1995, se determinó que en adelante corresponderá conocer en segunda instancia de estos asuntos a la Sección Primera.

través de la aportación al proceso de copia auténtica del mismo, sino que además se debe demostrar que se encuentra ejecutoriado a efectos de cumplir con el requisito de exigibilidad propio de los títulos que sirven de recaudo para las acciones ejecutivas.

5) Antes de librar el mandamiento de pago el juez deberá requerir al jefe o director de la entidad demandada para que manifieste la forma como está cumpliendo con la ley o el acto administrativo invocado.

6) La acción no es desistible y puede ser incoada por cualquier persona.

7) "En este tipo de acción no procederán las medidas cautelares ejecutivas reguladas por los artículos 513 y siguientes del Código de Procedimiento Civil ni el remate de bienes para el pago al acreedor. La índole misma de la acción y el interés general que se busca satisfacer por su medio, ya que no existe un acreedor particularizado o concreto, hacen que tales medidas sean improcedentes"¹⁵.

Sobre este tipo de proceso dijo la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado:

"Por último, conviene recordar cómo para adelantar un proceso ejecutivo singular conforme al Código de Procedimiento Civil, estatuto al cual remite el artículo 77 de la Ley 99 de 1993 para tramitar la acción de cumplimiento, se requiere de un título ejecutivo, entendido éste como el documento o documentos auténticos que constituyan plena prueba contra el demandado, de la existencia a su cargo de una obligación expresa, clara y exigible. Estos mismos elementos básicos para el éxito de la ejecución, considera la Sala que deben igualmente exigirse para el trámite de la acción de cumplimiento".

"Se trata entonces de que la obligación a cargo del demandado sea perfectamente determinada y ofrezca certeza acerca del derecho que se pretende reclamar, de tal forma que debe el juzgador encontrar ese derecho suficientemente demostrado, en este caso, que las disposiciones y los actos administrativos han sido incumplidos. Pero no se trata de una obligación de carácter abstracto y general como la que regularmente deriva de la ley, ni procede contra situaciones ambiguas y controvertidas como las del **sub-exámine**, se requiere que esa obligación se concrete también regularmente en un acto de la administración mediante el cual se imponga específica y concretamente el cumplimiento de una obligación, la que, al ser insatisfecha, entonces sí permita el ejercicio de la acción de cumplimiento por las vías del proceso ejecutivo"¹⁶.

¹⁵ BETANCUR JARAMILLO, Carlos. *Derecho procesal administrativo*. Página 87.

¹⁶ Auto del 28 de septiembre de 1994, Exp. N° AC-2046, actor: Corporación Labor Pública, Ponente Doctor Daniel Suárez Hernández.

V. CONCLUSIONES.

1. En relación con el proceso ejecutivo, a la jurisdicción contencioso administrativa le corresponde el conocimiento de los siguientes asuntos.

a) Tramitar conforme a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil los procesos ejecutivos para el cobro de obligaciones contenidas en títulos derivados del contrato estatal (Ley 80 de 1993, artículo 75).

b) Tramitar las excepciones y decidir las apelaciones, que se presentan en los procesos de cobro coactivo judicial adelantados por algunas entidades públicas, conforme al trámite señalado en los artículos 561 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

c) Tramitar la acción de cumplimiento consagrada en la Ley 99 de 1993, a partir del artículo 77.

2. Subsiste el proceso de cobro coactivo originado en títulos distintos a los derivados del contrato estatal, para el cobro por parte de la Nación, las entidades territoriales y los establecimientos públicos, de los créditos fiscales que existan en su favor. Este proceso reviste dos modalidades, a saber:

a) Proceso de cobro coactivo administrativo, el cual adelantan la DIAN y la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. El acto administrativo mediante el cual se deciden las excepciones es impugnabile ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 C.C.A.).

b) Proceso de cobro coactivo judicial, el cual se decide mediante sentencia, contra la que procede el recurso de apelación para ante el Consejo de Estado si su cuantía fuere superior a \$ 2'200.000.00 o ante el Tribunal Administrativo correspondiente si fuere inferior a tal monto. Cuando se proponen excepciones, éstas se tramitarán y decidirán ante el Contencioso Administrativo, según la regla de competencia de los artículos 128 y 131 del Código Contencioso Administrativo.

3. Cuando la ejecutada sea una entidad pública, debe tenerse en cuenta que ésta goza de dos prerrogativas en su favor, a saber:

a) Un término de inejecutabilidad, regulado por los artículos 336 del Código de Procedimiento Civil y 177 del Código Contencioso Administrativo.

b) Inembargabilidad de algunos de sus bienes.