**DESISTIMIENTO TÁCITO / Concepto.**

El desistimiento tácito es una de las formas anormales -*distinta de la sentencia de mérito*- de terminación del proceso por inactividad procesal de quien acude a la administración de justicia y de quien depende necesariamente la continuación de aquel. Persigue promover la actividad de la parte interesada, evitar la paralización del trámite e imprimir agilidad al mismo, so pena de la operancia de la figura. Según la naturaleza de la actuación, podrá o no dar lugar a la terminación de la causa.

**DESISTIMIENTO TÁCITO / Operancia en procesos ejecutivos.**

En tratándose de procesos ejecutivos, el desistimiento tácito opera cuando con posterioridad a la sentencia u orden de proseguir la ejecución, el expediente permanece inactivo en Secretaría por el término de dos (2) años. De dicho supuesto se deduce el desinterés en la causa y genera *ipso iure* la terminación del proceso, salvo que, de oficio o por petición de la parte interesada se promueva alguna actuación.

**DESISTIMIENTO TÁCITO / Aplicación debe ser coherente con principios constitucionales.**

Si bien el desistimiento tácito es la consecuencia de la inactividad de parte y del incumplimiento de cargas procesales, debe recordarse que su operancia interfiere de manera directa en el núcleo esencial de garantías *ius fundamentales* como el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva en la medida que, tiende a extinguir el derecho de acción. Es por ello por lo que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que no conviene aplicar la figura de manera estricta y rigurosa. En tal sentido, *“(…) corresponde al juzgador ponderar los preceptos constitucionales, con el fin de evitar que se incurra en un exceso ritual manifiesto, esto es, que se debe analizar cada caso con el objeto de encontrar un equilibrio justo entre los principios de eficiencia y economía por un lado y, por otro, el de acceso a la administración de justicia”*. En ese contexto, en cada caso particular debe establecerse si, so pretexto de la eficacia y exclusión de actuaciones negligentes de parte, conviene lesionar los citados principios constitucionales. Esto en la medida que, el desistimiento es una institución de estirpe procesal que, como se dijo, compromete de manera directa el derecho sustancial.

**PROCESO EJECUTIVO / Entidad demandante pretende reembolso de dineros de carácter público / Inoperancia del desistimiento tácito cuando se despliega actuación procesal.**

Viendo el caso concreto, la Sala recuerda que, con la interposición de la demanda ejecutiva el municipio demandante persigue el pago de una condena judicial contenida en sentencia emanada de una acción de repetición, que a las voces del artículo 9º de la Ley 472 de 2001 no es desistible. En otras palabras, se pretende el reembolso de dineros de carácter público. Tal situación, unida al hecho de que en el término de ejecutoria de la providencia recurrida se desplegó actuación procesal, conllevan a la inoperancia del desistimiento tácito.

**PROCESO EJECUTIVO / Finalidad en el contencioso-administrativo cuando es consecuencia de una condena en acción de repetición / Recuperación de dineros públicos / Inoperancia del desistimiento.**

Aun cuando se trate de un proceso ejecutivo, la Sala acogerá el criterio menos lesivo para el objeto de la presente acción, cual es la recuperación de dineros públicos. Además, no es lógico afirmar la viabilidad del desistimiento tácito de la acción ejecutiva al tenerse expresamente prohibido el desistimiento de la acción ordinaria, cuando precisamente la razón subyacente de la prohibición es proteger el erario. En esta oportunidad se aplicarán las mismas consideraciones relativas a la improcedencia de decretar el desistimiento tácito, dada la finalidad de las pretensiones y la naturaleza de los recursos cuyo reintegro se persigue. En asunto similar donde ya se había proferido orden de proseguir la ejecución, el Consejo de Estado señaló que *“(…) si bien es cierto que durante los dos años siguientes no se realizó ninguna actuación dentro del proceso, también es cierto que dicha actitud se derivó del hecho de que, al parecer, no se logró determinar la existencia de bienes en poder de la ejecutada y, por ende, hasta la fecha no ha sido posible hacer efectivo el pago de la obligación fijada en la sentencia.”*. Razón por la cual, revocó la decisión que decretó el desistimiento tácito en dicha causa. Recuérdese que, en el *sub examine*, una de las razones por las cuales el municipio ejecutante fundó su inactividad fue precisamente la imposibilidad de identificar los bienes del ejecutado.

**DESISTIMIENTO TÁCITO / Actuación dentro del término de ejecutoria de la providencia que lo decreta / Desvirtúa presunción de desinterés / Inoperancia de la figura.**

No hay lugar a aplicar la figura del desistimiento cuando, en el término de ejecutoria del auto que lo decreta, la parte afectada cumple la carga procesal o ejercita actuación dentro de la causa. En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado que: *"(…) si se cumple con la carga impuesta antes de la ejecutoria de la providencia que declaró el desistimiento tácito de la demanda y da por terminado el proceso, se desvirtúa la presunción de desinterés en el proceso o de desistimiento en virtud de los principios pro actione y de acceso a la administración de justicia, por lo que se evita así el exceso de rigor manifiesto para la efectiva realización de un derecho sustancial.".*

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

## REFERENCIAS

**ACCIÓN EJECUTIVA**

EJECUTANTE: MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ EJECUTADO: ANSELMO ORTÍZ PATIÑO RADICACIÓN: 150013333009-2015-00127-02

La Sala Primera de Decisión resuelve la apelación interpuesta por la parte actora, contra el auto de 28 de febrero de 2019, mediante el cual, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja decretó el desistimiento tácito dentro de la presente causa.

# ANTECEDENTES

1.- Mediante apoderado judicial, el municipio de Puerto Boyacá interpuso demanda ejecutiva en contra de Anselmo Ortíz Patiño. Solicitó se librara mandamiento de pago en contra de éste, por las sumas y conceptos ordenados en sentencia de 30 de agosto de 2013, proferida dentro de la acción de repetición No. 2004-02447- 00.

2.- Por auto del 28 de abril de 2016, el *a quo* libró orden de apremio. Surtido el trámite de notificación al ejecutado, a través de decisión del 16 de febrero de 2017, se ordenó llevar adelante la ejecución en los términos del mandamiento ejecutivo.

3.- Mediante auto del 28 de febrero de 2019 -*decisión apelada*-, el *a quo* invocó el contenido del artículo 317 de la Ley 1564 de 2012 (en adelante **CGP**). Anotó que, el proceso contaba con orden de

proseguir la ejecución y permaneció inactivo en Secretaría por más de dos (2) años. Por lo que, decretó el desistimiento tácito dentro de la presente causa.

4.- Inconforme con la decisión, en el término de ejecutoria, el apoderado del ente ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación. Indicó que la entidad se encontraba en búsqueda de bienes del ejecutado a fin de solicitar medida cautelar junto con actualización de la liquidación del crédito que radicó el 1º de marzo de 2019. Adujo que, en virtud de la apertura de una nueva vigencia fiscal, sólo hasta finales de enero de 2019, se suscribió contrato de defensa judicial. Posterior a ello, se realizó inventario de procesos activos y se identificó la necesidad de actualizar la deuda. Solicitó tener en cuenta la naturaleza pública de los dineros objeto de la ejecución.

5.- Por auto del 4 de mayo siguiente, el *a quo* dispuso no reponer la decisión y concedió la apelación ante esta Corporación. Aseveró que la excusa presentada por la parte ejecutante no justificaba su inactividad por más de dos (2) años.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Competencia para resolver la alzada

6.- La apelación se interpuso el 6 de marzo de 2019, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021 *-25 de enero de 2021-*. Atendiendo a la regla de transición consignada en el inciso 4º del artículo 86 ibidem, la alzada se resolverá conforme a la norma vigente al momento de su interposición. Es decir, acogiendo lo dispuesto en los artículos 125 y 243.3 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante **CPACA**) *-en su versión original-*, a partir de los cuales, corresponde a la Sala de Decisión resolver la apelación contra el auto que dispone la terminación del proceso.

### Procedencia y oportunidad del recurso.

7.- Como se dijo, la decisión censurada se profirió y notificó antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, que modificó el CPACA, en cuya versión original -*Art. 243.3*- señaló como pasible de apelación el auto que pone fin al proceso, como aconteció en el *sub examine.* Por lo que, la alzada deviene procedente y oportuna,

toda vez que, se entabló en el término dispuesto en el artículo 244 ibídem.

### Estudio y solución del caso concreto.

8.- Atendiendo al fundamento jurídico de la decisión recurrida y las razones de inconformidad planteadas por el recurrente, corresponde a la Sala determinar si resultaba procedente decretar la terminación del proceso ejecutivo por desistimiento tácito.

9.- El desistimiento tácito es una de las formas anormales -*distinta de la sentencia de mérito*- de terminación del proceso por inactividad procesal de quien acude a la administración de justicia y de quien depende necesariamente la continuación de aquel. Persigue promover la actividad de la parte interesada, evitar la paralización del trámite e imprimir agilidad al mismo, so pena de la operancia de la figura. Según la naturaleza de la actuación, podrá o no dar lugar a la terminación de la causa.

10.- En virtud de la cláusula de reenvío contenida en el artículo 306 del CPACA, en materia de procesos ejecutivos, en los aspectos no regulados habrá de acudirse a las reglas del procedimiento civil. En efecto, el artículo 317 del CGP regula la figura en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 317. DESISTIMIENTO TÁCITO**.** El desistimiento

tácito se aplicará en los siguientes eventos:

(…)

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.

El desistimiento tácito se regirá por las siguientes reglas:

1. Para el cómputo de los plazos previstos en este artículo no se contará el tiempo que el proceso hubiese estado suspendido por acuerdo de las partes.
2. ***Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años.***
3. ***Cualquier actuación, de oficio o a petición de parte, de cualquier naturaleza, interrumpirá los términos previstos en este artículo.***
4. Decretado el desistimiento tácito quedará terminado el proceso o la actuación correspondiente y se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares practicadas.
5. La providencia que decrete el desistimiento tácito se notificará por estado y será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo. La providencia que lo niegue será apelable en el efecto devolutivo.

(…)” (Subraya la Sala).

11.- Conforme lo anterior, se tiene que, en tratándose de procesos ejecutivos, el desistimiento tácito opera cuando con posterioridad a la sentencia u orden de proseguir la ejecución, el expediente permanece inactivo en Secretaría por el término de dos (2) años. De dicho supuesto se deduce el desinterés en la causa y genera *ipso iure* la terminación del proceso, salvo que, de oficio o por petición de la parte interesada se promueva alguna actuación.

12.- El *a quo* decretó el desistimiento tácito porque el proceso permaneció inactivo en Secretaría por término superior a dos (2) años.

13.- En criterio de la Sala, existen suficientes fundamentos relevantes para abstenerse de decretar la terminación del presente proceso por desistimiento tácito. Por lo que, se revocará la decisión apelada. No puede pasarse desapercibido que, *i)* la aplicación de la figura debe observar las condiciones de cada caso, de cara al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, *ii)* con la demanda ejecutiva se persigue el reembolso de unos dineros de carácter público que hacen parte del erario, y *iii)* en el término de ejecutoria del auto que decretó el desistimiento, la parte interesada promovió una actuación procesal -*actualización de la liquidación del crédito*-.

14.- Si bien el desistimiento tácito es la consecuencia de la inactividad de parte y del incumplimiento de cargas procesales, debe recordarse que su operancia interfiere de manera directa en el núcleo esencial de garantías *ius fundamentales* como el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva en la medida que, tiende a extinguir el derecho de acción. Es por ello por lo que, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que no conviene aplicar la figura de manera estricta y rigurosa. En tal

sentido, *“(…) corresponde al juzgador ponderar los preceptos constitucionales, con el fin de evitar que se incurra en un exceso ritual manifiesto, esto es, que se debe analizar cada caso con el objeto de encontrar un equilibrio justo entre los principios de eficiencia y economía por un lado y, por otro, el de acceso a la administración de justicia”*1.

15.- En ese contexto, en cada caso particular debe establecerse si, so pretexto de la eficacia y exclusión de actuaciones negligentes de parte, conviene lesionar los citados principios constitucionales. Esto en la medida que, el desistimiento es una institución de estirpe procesal que, como se dijo, compromete de manera directa el derecho sustancial. Al respecto, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha insistido que la aplicación del desistimiento tácito no puede ser rigurosa e inflexible:

“(…) ni puede llevarse a la práctica con ausencia de toda consideración por las circunstancias del asunto en concreto pues, de ser ello así, se amenaza seriamente con truncar la debida realización de uno de los principales fines del Estado social de derecho cual es obtener justicia material. (…) se entorpece o trunca la materialización del derecho sustancial y, por ende, se está ante una denegación de justicia, cuando quiera que la autoridad judicial i) no tiene en cuenta que el derecho procesal es un instrumento, medio o vehículo para la efectiva realización de los derechos constitucionales fundamentales y lo convierte en un fin en sí mismo; ii) aplica el derecho procesal de una manera en exceso inflexible y rigurosa sin atender a las circunstancias del caso concreto y descuidando la aplicación de otros principios que, mirados en conjunto, contribuyen a la efectiva preservación de los derechos constitucionales fundamentales de las partes en el proceso”2.

16.- Así las cosas, viendo el caso concreto, la Sala recuerda que, con la interposición de la demanda ejecutiva el municipio demandante persigue el pago de una condena judicial contenida en sentencia emanada de una acción de repetición, que a las voces del artículo 9º de la Ley 472 de 2001 no es desistible. En otras palabras, se pretende el reembolso de dineros de carácter público. Tal situación, unida al hecho de que en el término de ejecutoria de la providencia recurrida se desplegó actuación procesal, conllevan a la inoperancia del desistimiento tácito.

17.- Refiriéndose al desistimiento en el marco de la acción y/o medio de control de repetición, la Sección Tercera del Consejo de

1. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto de 5 de mayo de 2019. Rad: 25000-23-26-000-2001-01236-02(63591). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
2. Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de 31 de enero de 2013. Exp: 40.892.

Estado ha sostenido dos posturas. La primera3 indica que, en virtud del deber de protección del erario y atendiendo al objeto de la repetición, es inviable decretar el desistimiento en esa clase de acciones. La segunda4 afirma que el desistimiento prohibido es el de carácter expreso y no el tácito. Pese a que se persigue el reintegro de dineros públicos, ello no es óbice para aplicar la consecuencia del incumplimiento de cargas procesales e inactividad de parte. Se trata de un proceso que no requiere impulso oficioso del Juez y respecto del cual no existe norma especial que excluya la posibilidad de aplicar la figura5.

18.- Aun cuando se trate de un proceso ejecutivo, la Sala acogerá el criterio menos lesivo para el objeto de la presente acción, cual es la recuperación de dineros públicos. Además, no es lógico afirmar la viabilidad del desistimiento tácito de la acción ejecutiva al tenerse expresamente prohibido el desistimiento de la acción ordinaria, cuando precisamente la razón subyacente de la prohibición es proteger el erario. En esta oportunidad se aplicarán las mismas consideraciones relativas a la improcedencia de decretar el desistimiento tácito, dada la finalidad de las pretensiones y la naturaleza de los recursos cuyo reintegro se persigue. En asunto similar donde ya se había proferido orden de proseguir la ejecución, el Consejo de Estado señaló que *“(…) si bien es cierto que durante los dos años siguientes no se realizó ninguna actuación dentro del proceso, también es cierto que dicha actitud se derivó del hecho de que, al parecer, no se logró determinar la existencia de bienes en poder de la ejecutada y, por ende, hasta la fecha no ha sido posible hacer efectivo el pago de la obligación fijada en la sentencia.”*6*.* Razón por la cual, revocó la decisión que decretó el desistimiento tácito en dicha causa. Recuérdese que, en el *sub examine*, una de las razones por las cuales el municipio ejecutante fundó su inactividad fue precisamente la imposibilidad de identificar los bienes del ejecutado.

19.- De otro lado, debe señalarse que, el mismo día de la notificación del auto censurado -*estado electrónico del 1º de marzo de 2019*-, el municipio ejecutante allegó *i)* memorial de designación

1. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia de 13 de septiembre de 2019. Rad.: 11001-03-26-000-2015-00079-00. C.P. Ramiro Pazos Guerrero. - Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia de 12 de diciembre de 2014. Rad.: 05001-23-31-000-2012-00605-01. C.P. Danilo Rojas Betancourth, entre otras.
2. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencias de: - 2 de octubre de 2019. Rad.: 70001-23-33-000-2016-00218-01 (61084). - 10 de julio de 2019. Rad.: 05001-23-33-000-2015-00633-01. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.
3. Al respecto, Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Auto de 1º de junio de 2020. Rad.: 05001-23-33-000-2016-02276-01(65408). C.P. Martín Bermúdez Muñoz.
4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Auto de 5 de mayo de 2019. Exp: 25000-23-26-000-2001-01236-02(63591). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

de apoderado *-a quien confirió poder el 1º de febrero de 2019-* y,

*ii)* actualización de la liquidación del crédito (fl. 146-154). A juicio de la Sala, de tales actuaciones se infiere y con ellas se acredita el interés y voluntad del municipio ejecutante en continuar con el proceso.

20.- Sobre el punto, vía jurisprudencial7 se ha aceptado que no hay lugar a aplicar la figura del desistimiento cuando, en el término de ejecutoria del auto que lo decreta, la parte afectada cumple la carga procesal o ejercita actuación dentro de la causa. En efecto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha precisado que: *"(…)* ***si se cumple con la carga impuesta antes de la ejecutoria de la providencia que declaró el desistimiento tácito de la demanda y da por terminado el proceso, se desvirtúa la presunción de desinterés en el proceso*** *o de desistimiento en virtud de los principios pro actione y de acceso a la administración de justicia, por lo que se evita así el exceso de rigor manifiesto para la efectiva realización de un derecho sustancial."8*

21.- En consideración a lo expuesto, la Sala concluye entonces que, en el caso de marras, no había lugar a aplicar de manera estricta y rigurosa el desistimiento tácito. Debe tenerse en cuenta el objeto de la acción, la naturaleza de los recursos cuyo reembolso se persigue, que la inactividad obedeció a la imposibilidad de identificar los bienes del ejecutado y que, en el término de ejecutoria de la decisión que decretó el desistimiento, el municipio ejecutante ejercitó actividad procesal designando apoderado judicial y presentando liquidación del crédito. Lo que desvirtúa la presunción de desinterés en el proceso.

22.- En tal sentido, la Sala revocará la decisión apelada y exhortará a la parte actora para que, de manera diligente realice gestiones y averiguaciones efectivas ante las autoridades competentes, a fin de solicitar algún tipo de medida cautelar y/o para la identificación del patrimonio del ejecutado.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá

1. Consejo de Estado. Sección Tercera – Sala Plena. Auto de 31 de enero de 2013. Exp. 40892. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.
2. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Auto de 31 de enero de 2018. Rad.: 68001-

23-33-000-2015-00933-01(3282-16). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. En el mismo sentido: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Autos de: - 3 de febrero de 2015. Rad.: 27001-23-33-000-2014-00003-01(4654-14) y - 23 de junio de 2016. Exp.:

23001-23-33-000-2012-00129-01(3343-14). C.P: William Hernández Gómez.

# RESUELVE:

**1.- REVOCAR** el auto proferido el 28 de febrero de 2019, mediante el cual el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja decretó el desistimiento tácito dentro de la presente causa, según los motivos expuestos.

**2.- EXHORTAR** al representante legal del municipio de Puerto Boyacá y a su apoderado para que, de manera diligente realicen gestiones y averiguaciones efectivas ante las autoridades competentes, a fin de solicitar algún tipo de medida cautelar y/o para la identificación del patrimonio del ejecutado. Sírvanse acreditarlas ante el Juez de primera instancia.

**3.-** Por Secretaría devolver el expediente al Despacho de origen a través de la plataforma SAMAI para lo de su competencia. Dese de baja en el inventario.

*La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala Virtual de Decisión de la fecha.*

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

diego