

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio Nro. 563

**MAGISTRADO PONENTE: VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ**

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76147-33-33-002-2019-00243-01
EJECUTANTE:	JESÚS ELIECER OLAVE Y OTROS <a href="mailto:laurapulido@lopezquinteroabogados.com">laurapulido@lopezquinteroabogados.com</a>
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE CARTAGO - VALLE DEL CAUCA
ASUNTO	<b>APELACION DE AUTO — REVOCA</b>

**I. OBJETO DE LA DECISION**

Decide la Sala el recurso de apelación, propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 1632 del 08 de agosto de 2019<sup>1</sup>, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago — Valle del Cauca, que rechazó la demanda por no haber sido corregida dentro de la oportunidad legalmente establecida.

**II. ANTECEDENTES**

Los señores Jesús Eliecer Olave, Octavio García Quintero, Luis Carlos Idrobo Rendón, María Esperanza Cifuentes, William Gálvez Hernández, Eucaris de Jesús Zuleta Cardona, Guiomar del Socorro Marín Ramírez y Marleny Castro Díaz, a través de apoderada judicial presentaron demanda ejecutiva contra el Municipio de Cartago — Valle del Cauca, en la que solicitó se libre mandamiento ejecutivo a su favor, atendiendo las sentencias proferidas y debidamente ejecutoriadas que ordenan el reconocimiento y pago de la prima de servicios a su favor.

Por auto interlocutorio nro. 1296 del 17 de junio de 2019<sup>1</sup> el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cartago inadmitió la demanda a fin de que la parte ejecutante subsanara las falencias advertidas así:

Inicialmente el Juzgado consideró que carece de competencia para conocer de los procesos proferidos por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cartago Valle, en donde fungieron como demandantes los señores Octavio García Quintero, Luis Carlos Idrobo Rendón, María Esperanza Cifuentes, William Gálvez Hernández, Eucaris de Jesús Zuleta Cardona y Guiomar del Socorro Marín Ramírez, de conformidad con lo establecido en el artículo 298 del CPACA y la postura del Consejo de Estado. En consecuencia, la parte debe presentar ante los juzgados competentes los procesos en que se profirió la sentencia de primera instancia dando lugar a los procesos ejecutivos.

Así las cosas, se declaró competente para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales proferidas dentro de los procesos adelantados por Jesús Eliecer Olave y

<sup>1</sup> Ver folios 473-475

Marleny Castro Díaz, sin embargo, arguyó que no procedía la acumulación de pretensiones cuando los bienes perseguidos por los ejecutantes eran sumas de dinero. Añadió que las demandas debieron presentarse individualmente, pues no media solicitud de medida cautelar y en ese sentido, no se cumplen los presupuestos normativos fijados en el artículo 88 del C.G.P., situación que deberá ser corregida, procediendo a la inadmisión.

### **III. DE LA PROVIDENCIA APELADA**

Mediante auto interlocutorio Nro. 1632 del 08 de agosto de 2019<sup>2</sup> el *a-quo* rechazó la demanda por no haber sido corregida dentro de la oportunidad legal establecida.

### **IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:**

De lo expuesto por la parte recurrente, se puede extraer:

La parte ejecutante sustentó que efectivamente el Consejo de Estado dispuso que el juez de conocimiento debe ser el mismo de la ejecución, lo que, valida la tesis del despacho en cuanto a la imposibilidad de conocer demandas que no fueran tramitadas previamente en fase ordinaria, sin embargo, esta no es causal de rechazo, caso contrario, supone una actuación del juzgado tendiente a enviar el proceso al competente.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **5.1. PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer:

- ¿El ejecutante subsanó la demanda conforme al auto nro. 1296 del 17 de junio del 2019, o persisten las falencias de la demanda y en consecuencia debía ser rechazada?

Para resolver es pertinente realizar un recuento normativo y jurisprudencial acerca del proceso ejecutivo en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y aplicarla al caso concreto.

#### **5.2. RECuento NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL PROCESO EJECUTIVO EN LA JURISDICCión CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:**

##### **DEL PROCESO EJECUTIVO Y EL TÍTULO EJECUTIVO EN LA JURISDICCión CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:**

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA-, dispone que los procedimientos, actuaciones administrativas, demandas y procesos que se inicien con posterioridad al 2 de julio de 2012, se regirán por las previsiones en el contenidas.

El título IX, artículo 297 a 299 del CPACA regula el proceso ejecutivo y define, para efectos de dicho compendio normativo, que constituye título ejecutivo y el procedimiento para la ejecución de contratos y condenas impuestas a entidades públicas; no obstante, el CPACA no reglamenta en su integridad el proceso ejecutivo, razón por la que, conforme a lo dispuesto por el artículo 306 ibídem, se debe dar aplicación a las normas del Código General del Proceso -CGP-, para decidir si existe mérito para librar mandamiento de pago.

---

<sup>2</sup> Ver folio 480.

El artículo 422 del CGP señala

**“ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

Entre tanto, el artículo 430 ibídem, dispone:

**“Artículo 430. Mandamiento ejecutivo.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (..)”

Ahora, el título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo, un título valor, o bien puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato o, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante<sup>3</sup>.

El título ejecutivo contiene tanto elementos sustanciales como formales. En cuanto a los primeros, se debe verificar si aquél contiene una obligación clara, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, el Consejo de Estado ha dicho:<sup>4</sup>

1. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
2. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalar los, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
3. La obligación es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

#### **PRECISIONES SOBRE LA INADMISION DE LA DEMANDA EN EL PROCESO EJECUTIVO POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES:**

El Consejo de Estado, Sección Tercera<sup>5</sup> realizó aclaración acerca de la posible inadmisión de la demanda para su corrección en los procesos ejecutivos, en los siguientes términos:

Así las cosas, en los procesos ejecutivos el juez no puede inadmitir la demanda y ordenar al ejecutante corregirla, por ejemplo, aportando los documentos necesarios para configurar el título ejecutivo. No obstante, lo

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Auto del 23 de marzo de 2017, C.P. Carlos Albero Zambrano Barrera.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto del 26 de febrero de 2014. Radicado 25000 23 27 000 2011 00178 01.

<sup>5</sup> C.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 11/10/2006, Radicación 15001-23-31-000-2001-00993-01.

anterior, la Sala considera pertinente reiterar que, en el proceso ejecutivo, si bien no es posible inadmitir la demanda para que el ejecutante complete el título presentado, sí lo es para que se corrijan los requisitos formales establecidos en el artículo 85 del Código de Procedimiento Civil.

En el proceso ejecutivo nada se prevé sobre este trámite, razón por la cual es necesario remitirse a las disposiciones generales del estatuto procesal civil. Sobre el punto, la doctrina ha afirmado lo siguiente:

“Así, por ejemplo, si la demanda ejecutiva no reúne los requisitos formales o el demandante no adjunta uno de los anexos obligatorios de toda demanda (por ejemplo, la prueba de la existencia y de la representación de la sociedad demandante o de la calidad de heredero en que se cita a una de las partes o copia de la demanda y de sus anexos para el demandado), el juez puede inadmitirla para que se dé cumplimiento a los requisitos que exige la ley. De no hacerse así en el plazo de cinco días, entonces el juez proferirá un auto negando el mandamiento ejecutivo, lo que equivale a rechazar la demanda”

En providencia del 16 de junio de 2005, esta Sala acogió la tesis doctrinal según la cual es posible corregir los defectos formales de la demanda pues, lo contrario, implica una rigidez que carece de sustento legal y que se encontraría en contravía del principio constitucional de primacía de la sustancia sobre la forma. De igual manera, implicaría una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, pues, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial.

Lo anterior no obsta para que la Sala reitera su posición según la cual **no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado *ab initio* de modo insuficiente.**

La doctrina<sup>6</sup> igualmente ha considerado, que solamente en los casos en que no se reúnen los requisitos formales de la demanda es correcto inadmitirla para que se suplan dichas falencias:

*Queda así claramente establecido que en el proceso ejecutivo el juez debe aplicar las disposiciones que le permiten inadmitir o rechazar una demanda. Si bien es cierto que el mandamiento ejecutivo no es estrictamente un auto admisorio de la demanda, más por razones de recalitrante ortodoxia procesal que por motivos prácticos, pues no existe ninguna razón valedera para establecer la diferencia, dentro de la estructura de este proceso es su equivalente; por ello esas **normas generales tienen plena cabida en este proceso especial**, aspecto que reafirma el art. 430 del CGP, al señalar que “Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuera procedente, o en la que aquel considere legal”.*

*Así, por ejemplo, **si la demanda ejecutiva no reúne los requisitos formales o el demandante no adjunta uno de los anexos obligatorios de toda demanda, el juez puede inadmitirla para que se dé cumplimiento a los requisitos que exige la ley.** De no hacerse así en el plazo de cinco días, entonces el juez proferirá un auto negando el mandamiento ejecutivo, lo que equivale a rechazar la demanda.*

*Se debe combatir la tesis según la cual el art. 90 del CGP no es aplicable al proceso de ejecución en cualquiera de sus formas y que lo que procede siempre que no se reúnen alguno de los requisitos formales de la demanda es negar de plano su proferimiento. Quienes la defienden acuden, con criterio exegético, a soluciones facilistas para deshacerse rápidamente de los expedientes, sin reparar en que esas demandas se presentarán de nuevo al reparto, y que, de otra parte, se cercena el legítimo derecho que asiste al demandante para que se le otorgue la posibilidad de*

---

<sup>6</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO, PARTE ESPECIAL”, Editorial Dupré (Bogotá 2018) pág. 425

*corregir los errores procedimentales que el juez observe, como sucede en los restantes proceso.*

***Quede entonces claro que en el proceso ejecutivo al analizar la demanda el juez debe controlar que éste reúna todos los requisitos que exigen los arts. 82, 83, 84, 85, 88 y 89 del CGP. Sí así fuere y además se anexa título ejecutivo, en vez de dictar auto admisorio de la demanda proferirá el denominado mandamiento o mandamiento ejecutivo que es su equivalente.***

### **5.1. CASO CONCRETO:**

De conformidad con el artículo 328 del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El *a-quo* *inadmitió* la demanda ejecutiva, por no cumplir con los presupuestos normativos fijados en el artículo 88 del C.G.P., situación que debía ser corregida.

Transcurrido el término otorgado, el *a-quo* rechazó la demanda por no haber sido corregida dentro de la oportunidad legal establecida.

Consideró la parte recurrente que le asiste razón al juez de instancia al señalar que las pretensiones de las demandas ejecutivas no son susceptibles de ser acumuladas porque derivan de obligaciones contenidas en providencias judiciales proferidas por diferentes juzgados y en diversas instancias porque la ejecución corresponde al juez que las dictó, pero pidió no negar el mandamiento de pago sino remitir las actuaciones que no le correspondan a quien considere competente.

En los procesos ejecutivos, para que sea viable librar mandamiento de pago, el juez de ejecución está obligado a estudiar los documentos aportados con la demanda a efectos de establecer jurisdicción, competencia y, que las obligaciones reclamadas sean expresas, claras y exigibles

De otra parte, tenemos que el Consejo de Estado<sup>7</sup> ha destacado la importancia del factor conexidad en materia de distribución de competencias establecidas en la Ley 1437 de 2011, especialmente para la ejecución de la sentencia base de recaudo, que deja en cabeza del juez que profirió la decisión dentro del proceso ordinario.

Por tanto, bajo ese aspecto es cierto que el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago carecería de competencia para conocer de algunas de las demandas ejecutivas debido a que estas tienen origen en procesos ordinarios tramitados por distintos despachos judiciales, en consecuencia, le asistía razón al *a-quo* para inadmitir y otorgarle termino al ejecutante para que procediera a corregirla separando las pretensiones por cada sentencia base de recaudo.

Ahora bien, es preciso señalar que el sustento de la indebida acumulación de pretensiones es la falta de competencia del Juzgado, lo cual no puede constituir causal de rechazo de la demanda, pues al tratarse de un proceso ejecutivo lo que el juez debe verificar es que el título ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor para decidir si libra o no el mandamiento de pago.

Por lo tanto, en el presente caso si bien la parte actora no corrigió la demanda en los términos señalados, como quiera que se trata de la competencia para asumir el conocimiento del asunto, el juez debe dar aplicación al artículo 168

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto interlocutorio I.J. O-001-2016. CP. William Hernández Gómez. Radicación: 11001-03-25-000-2014-01534 00 (4935-2014) del 25 de julio de 2016.

del C.P.A.C.A<sup>8</sup>, declarando la falta de competencia y ordenar la remisión de las demandas a los juzgados competentes donde se profirió la sentencia de primera instancia.

Por todo lo anterior, se revocará el auto interlocutorio por medio del cual el juez rechazó la demanda, para que, en su lugar, declare la falta de competencia y separe las demandas ordenando la remisión a la oficina de reparto para su distribución a los juzgados que corresponda y avoque el conocimiento de las que es competente para decidir sobre el mandamiento de pago.

En consecuencia, se;

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto interlocutorio Nro. 1632 del 08 de agosto de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago — Valle del Cauca que rechazó la demanda, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar:

**SEGUNDO: ORDENAR** al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cartago, que declare la falta de competencia y separe las demandas ordenando la remisión a la oficina de reparto para su distribución a los juzgados que corresponda y avoque el conocimiento de las que es competente para decidir sobre el mandamiento de pago.

**TERCERO:** Notificada y ejecutoriada la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de Origen, para lo de su competencia, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia<sup>9</sup>.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,**

  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado

  
**ZORANNY CASTILLO OTÁLORA**  
Magistrada

**Ausencia Legal**  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada.

---

<sup>8</sup> Artículo 168 En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.

<sup>9</sup> VoBo Secretario  
Proyectó Andrés M.