



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**SINCELEJO (Sucre)**  
**AUTO INTERLOCUTORIO**

Sincelejo (Sucre), veintitrés (23) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

<b>PROCESO:</b>	<b>EJECUTIVO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>No. 70-001-33-33-007-2017-00246-00</b>
<b>EJECUTANTE:</b>	<b>JUAN CARLOS SALGADO LAZZO Y OTROS</b>
<b>EJECUTADO:</b>	<b>NACIÓN - RAMA JUDICIAL - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>OBEDECER Y CUMPLIR LO RESUELTO POR EL SUPERIOR - NIEGA LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO</b>

**I. OBJETO A DECIDIR**

Corresponde a este Juzgado, obedecer y cumplir lo resuelto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, en auto del 14 de agosto de 2017, en el cual se determinó que este Juzgado es el competente para conocer del presente proceso, por tanto, se procederá a estudiar la demanda y sus anexos, para resolver si hay lugar o no a librar mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo promovido por el señor JUAN CARLOS SALGADO Y OTROS, servido de apoderado judicial, en contra de la NACIÓN - RAMA JUDICIAL - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

**II. CONSIDERACIONES**

El proceso ejecutivo, es el medio judicial, a través del cual, se puede hacer efectivo, por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor, es decir, que el mismo se traduce en un mecanismo, mediante el cual, el acreedor hace valer su derecho, mediante ejecución forzada, donde a su vez, aquel, debe constar en un título ejecutivo<sup>1</sup>.

En efecto, el proceso ejecutivo tiene como objeto *“asegurar que el titular de una relación jurídica que crea obligaciones pueda obtener, por medio de la intervención estatal, el cumplimiento de ellas, compeliendo al deudor a*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 30 de mayo de 2013. Expediente con radicación interna 18057. C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*ejecutar la prestación a su cargo, si ello es posible, o si no, conduciéndolo a que indemnice los perjuicios patrimoniales que su inobservancia ocasionó."*<sup>2</sup>

Ahora, el instrumento que sirve como base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo, que se define como el "documento que representa una declaración de la voluntad del juez o de las partes, es aquél que trae aparejada la ejecución, o sea, en virtud del cual cabe proceder sumariamente al embargo y venta de bienes del deudor moroso, a fin de satisfacer el capital o principal debido, más los intereses y costos"

Aunado a lo anterior, también se considera que el título ejecutivo<sup>3</sup> es el documento o conjunto de documentos contentivos de una obligación clara, expresa y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga directamente de este o de su causante o se halle contenida en una decisión judicial que deba cumplirse o en otro documento al cual la ley le otorga expresamente esa calidad.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 297 del CPACA, establece los documentos que constituyen título ejecutivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, así:

*"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

**1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.**

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

*Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el*

---

<sup>2</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. (2004). *Procedimiento Civil. Parte Especial*. Bogotá: DUPRÉ Editores.

<sup>3</sup> AZULA Camacho Jaime, *Manual de Derecho Procesal Tomo IV* editorial Temis S.A. Pág. 9

*acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

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

A su vez, el artículo 422 del C.G.P.<sup>4</sup>, estatuye que 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. 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 *ibídem*.

Hasta este punto, nótese que de manera expresa la ley estableció que las sentencias de condena, esto es, las que imponen a una persona la realización de una obligación, proferidas por un juez o tribunal de las distintas jurisdicciones, esto es, civil, penal, laboral o, en este caso, contenciosa administrativa, tienen el carácter de título ejecutivo.

Ahora, como se dijo líneas atrás, citando la doctrina nacional, todo título ejecutivo supone la existencia de una obligación **clara, expresa y exigible**.

La obligación debe ser expresa porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Debe ser clara porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto

---

<sup>4</sup> Aplicable al sub lite por remisión del artículo 299 del C.P.A.C.A.

pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse por la simple revisión del título ejecutivo. Y finalmente debe ser exigible porque no está pendiente de cumplirse un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se debe a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.

De otra parte, los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos, serán simples cuando la obligación se encuentra vertida en un único documento y complejos si se requieren varios documentos para que surja la obligación clara expresa y exigible.

Al respecto, en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el Consejo de Estado a través de la Sección Tercera ha señalado que, por regla general, en esos eventos el título ejecutivo es **complejo** y está conformado por la **providencia** y el **acto que expide la administración para cumplirla**. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera parcial o imperfecta. Ahora, de manera excepcional, en esos casos el título ejecutivo puede ser simple, de manera que estará integrado únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez.

En efecto, en auto del 27 de mayo de 1998<sup>5</sup>, la Sección mencionada dijo:

*"... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la*

---

<sup>5</sup> Con ponencia del Dr. GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR.

*providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.*

*Se deduce de lo anterior que en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada.*

*En el caso examinado, entonces, la decisión judicial acompañada del acto de cumplimiento acorde con la sentencia, presta mérito ejecutivo. No podía ser de otra manera, porque la idea de que los actos administrativos de ejecución o cumplimiento de fallos judiciales vuelvan a ser demandados ante esta jurisdicción por violar o incumplir los fallos que dicen cumplir, como lo sugiere el a quo, genera un círculo vicioso, irrazonable por lo mismo, y francamente atentatorio de la cosa juzgada, y de la eficacia de la justicia. Excepcionalmente se podrían admitir acciones de nulidad contra esos actos, si diciendo cumplir el fallo, crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas no relacionadas o independientes del fallo, pues en tal caso se estaría frente a un nuevo acto administrativo, y no frente a uno de mera ejecución de sentencias."*

Cabe anotar también, que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 298, establece un procedimiento para el cumplimiento de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en las que se ordene el pago de

sumas dinerarias, una vez se encuentren debidamente ejecutoriadas y dentro del año siguiente no se hayan cancelado, a saber:

**"ARTÍCULO 298. PROCEDIMIENTO. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.**

*En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código"*  
*(Negrillas del Juzgado)*

Quiere decir, entonces, que: (i) se consagró un procedimiento para lograr el pago de las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo (pago de sumas dinerarias); (ii) se fijó un plazo para su cumplimiento; (iii) se asignó la función de verificación de cumplimiento al funcionario judicial que profirió la providencia y; (iv) se indicó el término para el cumplimiento de la providencia, que será de forma inmediata<sup>6</sup>.

En ese sentido, el procedimiento que trae el artículo 298 del CPACA, no está consagrado propiamente para la ejecución de una providencia, sino que consiste en un llamado judicial que debe hacer el juez que la dictó, a la entidad condenada que no la ha acatamiento, para que la cumpla; por tanto, su procedimiento no está dirigido a dictar un mandamiento de pago, sino a conminar a que se cumpla la condena, advirtiéndole las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales en las que puede incurrir, de acuerdo con el artículo 192 del CPACA.

Conviene advertir, que debe probarse el cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 298 del CPACA, previo a ejercer la acción ejecutiva, toda

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 18 de febrero de 2015, expediente No. 11001-03-15-000-2016-00153-00(AC). Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ.

vez que aquel no es opcional o discrecional, por el contrario, el operador judicial debe adelantarlo, sin ninguna excepción, siempre que se cumpla el presupuesto de incumplimiento de la sentencia dentro del término de un (1) año de ejecutoriada.

El anterior término es paralelo al plazo de diez (10) previsto en el inciso 2º del artículo 192 del CPACA, ambos contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, pues es a partir de entonces cuando empieza el término para cumplir la obligación, es decir, que adicional a los diez (10) meses para el pago de la obligación, la entidad cuenta con dos meses (2) más, para cumplir la sentencia, sino lo ha hecho, so pena de ser requerido por el juez que la profirió para que la cumpla.

En ese sentido, en tratándose de una sentencia, debe probarse el agotamiento previamente del requerimiento judicial, sin el cual no pueda estar constituido el título para ejecutar.

A esa conclusión se llega, interpretando por analogía, el artículo 1608 del C. Civil, numeral 1º, según el cual, el obligado se constituye en mora, en virtud de haberse pactado un plazo al cabo del cual la obligación se hace exigible, salvo excepción legal, o cuando dada la naturaleza misma de la obligación ésta no puede ser satisfecha sino dentro de cierto tiempo, el cual se deja transcurrir por el deudor sin ejecutarla o, finalmente, **cuando se ha reconvenido judicialmente al deudor por el acreedor.**

Atendiendo lo anterior, cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial, generalmente es complejo, pues estará conformado por la copia auténtica de la providencia judicial, con la respectiva constancia de notificación y ejecutoria; así como de la solicitud del pago presentada ante la entidad condenada y copia del auto mediante el cual el juez que la profirió ordena su cumplimiento o, en su lugar, prueba que se solicitó a éste que lo ordenara.

### III. CASO CONCRETO

JUAN CARLOS SALGADO LAZZO y otros, por medio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva<sup>7</sup> en contra la NACIÓN – RAMA JUDICIAL –

---

<sup>7</sup> fs.1-12.

FISCALIA GENERAL DE LA NACION, por la suma de SETENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL TRECIENTOS CUARENTA PESOS M/Cte. (\$79.960.344,00), aportando como título ejecutivo la sentencia del trece (13) de abril de 2015, dictada por el Juzgado Noveno Administrativo de Sincelejo, dentro del medio de control de reparación directa, radicado con N°. 70-001-33-33-09-2013-00262-00, confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre, por sentencia del 17 de septiembre de 2015.

En ese sentido, al valerse de un título ejecutivo complejo, se tiene que la documentación aportada para demostrar la obligación exigida, son los documentos que se relacionarán a continuación.

(i) Copia auténtica de la sentencia del 13 de Abril de 2015, dictada por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, dentro del medio de reparación directa, con el radicado No. 70-001-33-33-009-2013-00262-00, en la que se dispuso<sup>8</sup>:

*"... SEGUNDO: como consecuencia de la anterior declaración, condénese a la NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN – y la RAMA JUDICIAL a pagar a los actores, como reparación por el daño causado, los siguientes conceptos y valores.*

*Perjuicios morales:*

ACTOR	PARENTESCO	S.M.L.M.V.
JUAN CARLOS SALGADO LAZZO	VICTIMA	100
JUAN ARTURO SALGADO NISPERUZA	PADRE	100
NADIN JAVIER SALGADO LAZZO	HERMANO	100
ANA CAROLINA SALGADO LAZZO	HERMANA	50
KAREN MARGARITA SALGADO LAZZO	HERMANA	50
DANIEL DAVID SALGADO LAZZO	HERMANO	50

*Perjuicios materiales: a favor del señor JUAN CARLOS SALGADO LAZZO, en calidad de víctima, la suma de SEIS MILLONES CIENTO*

<sup>8</sup> Fl.41

OCHENTA Y OCHO MIL SEIS CIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$6.188.644,00) por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante.

(ii) Igualmente, se acompañó<sup>9</sup> copia auténtica del auto del dieciséis (16) de febrero de 2016 dictado por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, en el que se aprobó la liquidación de costas dentro del proceso de reparación directa, con radicado No. 70-001-33-33-009-2013-00262-00. (fl.40)

Hasta aquí, vemos que la obligación que se pretende ejecutar, es clara y expresa, comoquiera que en la sentencia del 13 de Abril de 2015, dictada por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, confirmada por H. Tribunal de Sucre, condenó a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, al pago de una suma de dinero a favor del señor JUAN CARLOS SALGADO LAZZO Y OTROS, es posible liquidar la obligación mediante las operaciones aritméticas previstas en la ley, atendiendo los parámetros (salariales y temporales) que en ella se dan en forma precisa o inequívoca, para obtener el monto de la misma, es decir, cuánto es lo que la entidad condenada debe pagar y, a su vez, cuánto la ejecutante debe recibir, lo que a la postre ratifica que el título ejecutivo contenido en la sentencia, es claro y, por tanto, expreso *per se*.

(iii) Aunado a lo anterior, se aportó certificado expedido por la secretaría del Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo, en el que consta que la sentencia del 05 de octubre de 2015, quedó debidamente ejecutoriada el 29 de octubre de 2015.<sup>10</sup>

En ese sentido, se está exigiendo una vez vencido el término de diez (10) meses previsto en el inciso 2º del artículo 192 del CPACA, para el cumplimiento de las condenas que impongan el pago o devolución de una suma de dinero a entidades públicas, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia; además que el señor JUAN CARLOS SALGADO LAZZO Y OTROS, antes de interponer la demanda solicitó su pago, como lo dispone igualmente el inciso 2º del artículo 192 del CPACA.

---

<sup>9</sup>Fl.38  
<sup>10</sup>F.41

Sin embargo, con la sentencia que el ejecutante presenta como título ejecutivo, no se acompaña la orden de cumplimiento inmediato dictada por el juez que dictó la misma a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, o en su defecto, que se solicitó que se ordenara su cumplimiento, como lo exige el artículo 192 del CPACA. Lo anterior, con el objeto de que no se presente doble ejecución.

En efecto, cuando el título ejecutivo recae en una sentencia, generalmente es complejo, y si el proceso se promueve porque no se cumplió en el término legal, entonces lo integra, los siguientes tres elementos; primero, la copia auténtica de la sentencia, con su respectiva constancia de ejecución; segundo, prueba de la solicitud de cumplimiento por parte del ejecutante; y, tercero, prueba que el juez que la profirió ordenó su cumplimiento inmediato o, en su lugar, que se solicitó se ordenara su cumplimiento.

En ese panorama, al verificarse el título ejecutivo dentro del presente proceso, se tiene que el mismo no está debidamente integrado, al no probarse el tercer elemento, este es, el requerimiento judicial; por tanto, no es procedente analizar si la obligación que se pretende cobrar es clara, expresa y exigible.

En ese orden, considera este Juzgado que, en el presente proceso no es posible librar el mandamiento ejecutivo solicitado, toda vez que no se integró debidamente el título de ejecución.

A propósito, el artículo 430 del C. General del Proceso, al cual nos remitimos por aplicación del 306 del CPACA, regula lo relativo al mandamiento de pago, en el siguiente sentido:

*"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..." (Negrillas del Juzgado)*

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**1º. OBEDECER y CUMPLIR** lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, en auto del 14 de agosto de 2017.

**2º. NEGAR** librar el mandamiento de pago que por vía ejecutiva solicita el señor JUAN CARLOS SALGADO LAZZO Y OTROS, en contra de la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, por lo expuesto en la parte considerativa.

**3º. DEVOLVER** al demandante o a su apoderado la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

**4º. RECONOCER** a la doctora CIRA PATRICIA CORRALES ROMERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 64.583.314; y T. P. No. 128.663 del Consejo Superior de la Judicatura, personería judicial para actuar en el presente proceso, para los fines y bajo los términos del memorial poder conferido por la parte ejecutante.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO**

**Juez**