

PROCESO EJECUTIVO / RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO / PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN / AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA / SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN / REQUISITOS DE LA DEMANDA / NATURALEZA DEL PROCESO EJECUTIVO / NORMA PROCESAL APLICABLE / NORMATIVIDAD APLICABLE / VIGENCIA DE LA NORMA / NORMA APLICABLE AL TÍTULO EJECUTIVO / MANDAMIENTO EJECUTIVO

De conformidad con el artículo 243.1 del CPACA, el recurso de apelación es procedente contra el auto que rechaza la demanda, el cual se interpuso de manera oportuna y fue debidamente sustentado, en los términos del artículo 244 ibídem. En los términos del artículo 150 del CPACA, esta Corporación conoce de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos, respecto de los cuales resulte procedente este medio de impugnación. Y, según lo dispuesto en el artículo 125 ibidem, al Despacho le asiste competencia para resolver la respectiva impugnación, en cuanto -se anticipa- se revocará la decisión que adoptó el a quo, mediante la cual se negó librar mandamiento de pago en la demanda ejecutiva. Al presente asunto no le resulta aplicable la Ley 2080 de 2021 dado que la providencia impugnada y su apelación tuvieron lugar durante el año 2020 y de conformidad con el artículo 86 de la misma ley, esta se aplica a las actuaciones posteriores a su publicación.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 243 NUMERAL 1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 244 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 125 / LEY 2080 DE 2021 – ARTÍCULO 86

NATURALEZA DEL PROCESO EJECUTIVO / FUNCIONES DEL JUEZ / DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / REQUISITOS DE LA DEMANDA / CORRECCIÓN DE LA DEMANDA / INADMISIÓN DE LA DEMANDA / MANDAMIENTO EJECUTIVO / MANDAMIENTO DE PAGO / CLASES DE TÍTULO EJECUTIVO / REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / ELEMENTOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO

[E]n los procesos ejecutivos, al igual que en los ordinarios, el juez debe verificar que la demanda cumpla con los requisitos formales exigidos , y en caso de que esta no reúna alguno, no procede su rechazo, en el proceso ordinario, ni es causal de negativa de mandamiento de pago, en el proceso ejecutivo; el defecto formal da lugar a la inadmisión de la demanda, con el fin de que se corrija, dentro del término de 10 días so pena de rechazo (...) el juez podrá inadmitir la demanda ejecutiva para que corrija los requisitos formales de la misma, pero no para que el ejecutante complete el título ejecutivo presentado. Lo anterior en atención a que el juzgador debe diferenciar en los procesos ejecutivos entre los requisitos formales y los de fondo de la demanda. La falta de requisitos formales da lugar a la inadmisión y la falta de requisitos de fondo que corresponden a que los documentos allegados no conforman título ejecutivo, ocasiona la negativa de mandamiento de pago, porque quien pretende ejecutar no demuestra su condición de acreedor, lo anterior en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 430 del CGP que condiciona la expedición del auto de mandamiento de pago a que la demanda se presente “acompañada de documento que preste mérito ejecutivo”. (...) en las demandas ejecutivas, el ponente deberá verificar que se cumpla con todas las exigencias formales, y conceder a la parte la posibilidad de corregirla, cuando advierta que aquellas no se satisfacen, con lo cual se garantiza el derecho de acceso a la Administración de Justicia.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 430

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar sentencia del 11 de octubre de 2006; Exp. 30566; C.P. Mauricio Fajardo Gómez, de 12 de julio de 2001; Exp. 2080; de 12 de julio de 2001; Exp. 20286; C.P. María Elena Giraldo Gómez del 12 de julio; del 16 de junio de 2005; Exp. 29238; C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, de 31 de marzo de 2005; Exp. 28563; C.P. María Elena Giraldo Gómez y de la Corte Constitucional SU 041 de 2018; M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

CLASES DE TÍTULO EJECUTIVO / REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO - Obligación clara, expresa y exigible / FUNDAMENTO DEL TÍTULO EJECUTIVO / NORMA APLICABLE AL TÍTULO EJECUTIVO / ELEMENTOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / DOCUMENTOS QUE CONFORMAN EL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO / REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL / INTEGRACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO / AUTENTICIDAD DEL DOCUMENTO / CARACTERÍSTICAS DEL TÍTULO EJECUTIVO

[E]l título ejecutivo puede ser singular, cuando está contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, 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. Todos 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, como lo establece el artículo 422 del C.G.P. El título ejecutivo deberá demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen. (...) los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustanciales. Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: i) en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o ii) en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las que aprueban la liquidación de costas, etc. Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 422

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar auto del 4 de mayo de 2002; Exp. 15679; C.P. María Elena Giraldo Gómez y del 30 de marzo de 2006; Exp. 30086; C.P. María Elena Giraldo Gómez.

REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / OBLIGACIÓN CLARA / OBLIGACIÓN EXPRESA / OBLIGACIÓN EXIGIBLE / FUNDAMENTO DEL TÍTULO EJECUTIVO / NORMA APLICABLE AL TÍTULO EJECUTIVO / ELEMENTOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO / DOCUMENTOS QUE CONFORMAN EL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO / ADMISIÓN DE LA DEMANDA / SENTENCIA JUDICIAL / REMISIÓN DEL EXPEDIENTE - Para el estudio de la procedencia del mandamiento de pago / PAGO DE LA OBLIGACIÓN / INTEGRACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO / LEGALIDAD DE TÍTULO EJECUTIVO / PROCEDENCIA DEL MANDAMIENTO EJECUTIVO

[L]o pretendido por el ejecutante se refiere únicamente al incumplimiento parcial de la condena impuesta por esta Corporación, en sentencia del 31 de agosto de 2015, al municipio de Manizales, específicamente, en lo que tiene que ver con los intereses que fueron impuestos en el ordinal quinto de la sentencia enunciada. En esa oportunidad se conminó a la entidad condenada para que diera cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, en los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A (...) se encuentra debidamente integrado el título ejecutivo con los documentos que presentó el ejecutante, específicamente, la sentencia proferida por esta Corporación el 15 de julio de 2016 y las órdenes de pago expedidas por la misma entidad territorial, dado que en el primero de los documentos enunciados se contiene la obligación dineraria que debe ser cubierta por el condenado y en los demás se evidencia el pago que se hizo de dicha obligación, según lo refiere el ejecutante, no fue satisfecha en su totalidad, porque las sumas pagadas no integran el capital y los intereses a que fue condenada la demandada. En ese orden de ideas, se revoca el auto impugnado al considerar que los documentos aportados como título ejecutivo contienen una obligación clara, expresa y exigible y se remitirá el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 176 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 177

NOTA DE RELATORÍA: Al respecto, consultar sentencia de la Corte Constitucional C 188 de 1999.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 17001-23-33-000-2019-00516-01(66262)

Actor: DIOMEDES DE JESÚS CASTAÑO LÓPEZ Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE MANIZALES

Referencia: PROCESO EJECUTIVO

Temas: PROCESO EJECUTIVO – inadmisión de la demanda por falta de requisitos formales. Negativa de mandamiento de pago, por falta de requisitos de fondo. TÍTULO EJECUTIVO – debe ser claro, expreso y exigible para que preste mérito ejecutivo / TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO- la obligación se deriva de varios documentos que, en conjunto, resultan suficientes para acreditar su exigibilidad.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra del auto de 3 de julio de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante el cual se denegó el mandamiento de pago solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda ejecutiva

Mediante escrito presentado el 29 de octubre de 2019 (Samai, índice 2)¹, los señores Mariela López de Castaño, Vianery Castaño López, Diomedes de Jesús Castaño López, Hubert Castaño López, Wilfred Castaño López, María Zulma Castaño López, Yeiner Castaño López, Luz Miryam Castaño López y Mariela López de Castaño, por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda ejecutiva con el fin de que se librara mandamiento de pago en contra del municipio de Manizales, por las suma de sesenta y nueve millones ochocientos noventa y seis mil ochocientos cuarenta y tres pesos m/cte (\$69´896.843,00), correspondientes al pago de los intereses dejados de cancelar desde la fecha de ejecutoria de la sentencia proferida por esta Corporación el 31 de agosto de 2015, en el proceso 37097 y hasta el 4 de enero de 2016, fecha en que se hizo efectivo el pago.

Como fundamento fáctico, se indicó que los aquí demandantes presentaron, ante el Tribunal Administrativo de Caldas, demanda de reparación directa contra el municipio de Manizales, con el fin de que fuera declarado responsable de la muerte del señor José Aldemar Castaño Valencia, ocurrida el 3 de febrero de 2001.

El proceso culminó en primera instancia con sentencia condenatoria, que fue proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, el 1 de abril de 2009, la cual fue modificada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 31 de agosto de 2015.

La cuenta de cobro fue radicada ante la entidad condenada el 6 de noviembre de 2015. Con las órdenes de pago 250823, 250824, 250825, 250826, 250827, 250828, 250829 y 252459, le fueron pagados a los ejecutantes la suma de \$515.480.000, el 4 de enero de 2016.

¹ Todo el trámite de primera instancia del expediente se encuentra digitalizado en el índice 2.

Dado que, según lo manifestado por el ejecutante, no fueron cancelados los intereses desde el 1 de octubre de 2015 fecha de ejecutoria de la sentencia, hasta el 4 de enero de 2016, fecha en que se realizó el pago efectivo de la condena, fue presentada demanda ejecutiva con el fin de que se librara mandamiento de pago por los intereses adeudados conforme con lo dispuesto en los artículos 176 y 177 de C.C.A., tal como fue ordenado en el ordinal quinto de la sentencia enunciada.

2. Trámite de la demanda

Mediante providencia del 19 de noviembre de 2019, el *a quo* otorgó al ejecutante el término de 10 días con el fin de que corrigiera la demanda en los siguientes aspectos: i) indicara si promovía una demanda ejecutiva autónoma o a continuación de la sentencia, ii) en caso de ser una demanda ejecutiva autónoma aportara nuevos poderes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 del CPACA, iii) teniendo en cuenta que hubo un pago parcial de la obligación, aportara el acto administrativo con el que se dispuso el pago y las constancias de haberse efectuado el mismo, y iv) determinara, de manera específica, la suma por la cual pretendía que se librara el mandamiento de pago.

El 28 de febrero siguiente, la parte demandante presentó memorial en cumplimiento del anterior requerimiento y en esa oportunidad informó que: i) se trataba de una demanda a continuación, razón por la cual se dio información suficiente para que el proceso de reparación directa se desarchivara, ii) no aportó el acto administrativo de cumplimiento parcial de la sentencia y las constancias del mismo; sin embargo informó que había radicado petición ante el municipio para que les fueran entregados dichos documentos y allegó las órdenes de pago 250823, 250824, 250825, 250826, 250827, 250828, 250829 y 252459; iii) aclaró que se está solicitando el pago de los 3 meses de intereses moratorios, atendiendo a los parámetros de los artículos 176 a 179 del C.C.A., tal como lo dispuso la parte resolutive de la sentencia, porque, de conformidad con el artículo 1653 del C.C., el pago recibido se imputa primero a los intereses y luego al capital y, (iii) señaló que los intereses adeudados ascendían \$69´896.843.

2. Auto impugnado

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante proveído de 3 de junio de 2020, denegó el mandamiento de pago solicitado, con fundamento en que había otorgado a la parte ejecutante el término legal para “*lograr la adecuada integración*

del título con el acto administrativo por medio del cual la entidad territorial dio cumplimiento parcial al fallo” o las constancias de pago, por tratarse de un título ejecutivo complejo, dado que solo con esos documentos era posible establecer si existían o no obligaciones incumplidas por el municipio. Además, consideró que resultaba “de capital importancia determinar a qué rubros o conceptos ha de imputarse el pago hecho por la entidad territorial”, a fin de determinar si subsistía el saldo insoluto por intereses que se indicó en la demanda.

Concluyó que, ante la ausencia del título debidamente integrado, no era dable predicar con certeza la existencia de una obligación a cargo de la entidad territorial, dado que esta no se hallaba expresa en los documentos allegados y *“su dilucidación no es posible con los elementos puestos en este estado del trámite a disposición del Tribunal”*.

3. Recurso de apelación

3.1. Inconforme con la anterior decisión, la ejecutante interpuso recurso de apelación y solicitó la revocatoria de la providencia, para que, en su lugar, se libre el mandamiento de pago.

Destacó que, durante el término que le fue otorgado para completar el título ejecutivo, aportó los documentos que se encontraban en su poder e informó que se estaba tramitando, ante la ejecutada, petición con el fin de obtener el acto administrativo de cumplimiento.

Agregó que la sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 18 de febrero de 2016², había explicado que el título complejo conformado por la sentencia y el acto administrativo no constituye requisito para librar mandamiento de pago y que, en esos términos, la obligación que se pretende hacer efectiva se encuentra contenida en la sentencia que obra en el expediente.

También se refirió a una providencia de la sección Tercera del Consejo de Estado proferida el 12 de octubre de 2006³, en la que se precisó que el título ejecutivo puede completarse en el trámite de la segunda instancia, razón por la cual aportó 16 anexos relativos al pago y aclaró que *“la carga de probar en contra de lo peticionado le corresponde al ejecutado; y además, no se requiere copia del acto correspondiente”*.

² Proceso 110010315000201600153. MP. William Hernández Gómez.

³ Proceso 25000232600019961187801 (29079), MP. Ramiro Saavedra Becerra.

3.2. El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante providencia del 10 de marzo de 2020 (fl. 510 c. 7), concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 243.1 del CPACA⁴, el recurso de apelación es procedente contra el auto que rechaza la demanda⁵, el cual se interpuso de manera oportuna y fue debidamente sustentado, en los términos del artículo 244 *ibídem*.

En los términos del artículo 150⁶ del CPACA, esta Corporación conoce de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los tribunales administrativos, respecto de los cuales resulte procedente este medio de impugnación. Y, según lo dispuesto en el artículo 125⁷ *ibidem*, al Despacho le asiste competencia para resolver la respectiva impugnación, en cuanto -se

⁴ Se reitera que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, la vigencia de las modificaciones introducidas al CPACA rigen desde el momento en que se publicó la aludida norma. En ese orden de ideas, debe señalarse que la reforma no resulta aplicable a este asunto, toda vez que esta actuación procesal -recurso de apelación- es de aquellas que conservarán el régimen jurídico anterior -Ley 1437 de 2011- de acuerdo con lo preceptuado en el inciso final del artículo antes mencionado. La conclusión antecedente se apoya en los siguientes términos:

“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley [Ley 2080 de 2021] rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley(...) De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones” (énfasis añadido).

⁵ Se debe entender que el auto que niega librar mandamiento de pago en el proceso ejecutivo equivale al que rechaza la demanda.

⁶ “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencia dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

⁷ “Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; **sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala**, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica” (se destaca).

anticipa- se revocará la decisión que adoptó el *a quo*, mediante la cual se negó librar mandamiento de pago en la demanda ejecutiva.

Al presente asunto no le resulta aplicable la Ley 2080 de 2021 dado que la providencia impugnada y su apelación tuvieron lugar durante el año 2020 y de conformidad con el artículo 86 de la misma ley, esta se aplica a las actuaciones posteriores a su publicación.

3. Asunto previo

Tal como se dejó relatado en líneas anteriores, el juez de primera instancia inadmitió la demanda para que corrigiera algunos defectos formales y además completara el título ejecutivo.

En relación con el tema, ha de decirse que en los procesos ejecutivos, al igual que en los ordinarios, el juez debe verificar que la demanda cumpla con los requisitos formales exigidos⁸, y en caso de que esta no reúna alguno, no procede su rechazo, en el proceso ordinario, ni es causal de negativa de mandamiento de pago, en el proceso ejecutivo; el defecto formal da lugar a la inadmisión de la demanda, con el fin de que se corrija, dentro del término de 10 días so pena de rechazo; así lo dispone el CPACA:

ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA. *Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.*

A pesar de lo anterior, es pertinente resaltar que el juez podrá inadmitir la demanda ejecutiva para que corrija los requisitos formales de la misma, pero no para que el ejecutante complete el título ejecutivo presentado⁹.

Lo anterior en atención a que el juzgador debe diferenciar en los procesos ejecutivos entre los requisitos formales y los de fondo de la demanda. La falta de requisitos formales da lugar a la inadmisión y la falta de requisitos de fondo que corresponden a que los documentos allegados no conforman título ejecutivo,

⁸ Consejo de Estado, 31 de marzo de 2005, expediente 28563, MP. María Elena Giraldo Gómez. Corte Constitucional SU-041/18, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. En relación con el tema se dijo: *“Presentada la demanda para el cobro de una determinada obligación, entre las cuales se encuentran el pago de una suma de dinero, el juez debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales del libelo y, además, que el título cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 488 del C.P.C, hoy 422 del C.G.P. Si los mencionados presupuestos están acreditados, el funcionario judicial librará mandamiento con la orden al demandado para que satisfaga la deuda”.*

⁹ Consejo de Estado, sentencia del 11 de octubre de 2006, Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993- 01(30566), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

ocasiona la negativa de mandamiento de pago, porque quien pretende ejecutar no demuestra su condición de acreedor, lo anterior en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 430 del CGP que condiciona la expedición del auto de mandamiento de pago a que la demanda se presente “*acompañada de documento que preste mérito ejecutivo*”.

En conclusión, en las demandas ejecutivas, el ponente deberá verificar que se cumpla con todas las exigencias formales, y conceder a la parte la posibilidad de corregirla, cuando advierta que aquellas no se satisfacen, con lo cual se garantiza el derecho de acceso a la Administración de Justicia.

En este caso, el Tribunal inadmitió la demanda para que se subsanara el título ejecutivo, lo cual, como se precisó antes, no resulta procedente en juicios de ejecución, pero, esta decisión no puede ser modificada en esta providencia, por no corresponder a una causal de nulidad que pueda ser decretada en el trámite de la segunda instancia¹⁰. Por tanto, este auto se contraerá a analizar si los documentos exigidos por el *a quo* eran o no necesarios para completar el título ejecutivo y, en tal caso, si el ejecutante satisfizo esa exigencia al corregir la demanda ejecutiva.

4. Caso concreto

El *a quo* denegó el mandamiento de pago solicitado, por considerar que en el presente caso, el título ejecutivo era complejo, y como no se encontraba debidamente integrado, no era posible determinar la existencia de una obligación a cargo de la entidad territorial ejecutada.

Por su parte, el ejecutante considera que el *a quo* debió librar mandamiento de pago, porque el título complejo conformado por la sentencia y el acto administrativo no constituye requisito para librar mandamiento de pago.

Esta Corporación ha señalado que el título ejecutivo puede ser singular, cuando está contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el

¹⁰ En el mismo sentido Consejo de Estado. Proceso 2080 de 12 de julio de 2001, Expediente 20286 del 12 de julio de 2001, Proceso 29238 del 16 de junio de 2005, proceso 28563 del 31 de marzo de 2005.

reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.

Todos 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, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.

El título ejecutivo deberá demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen¹¹.

Esta Sección¹² también ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustanciales. Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: i) en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o ii) en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las que aprueban la liquidación de costas, etc. Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles.

La doctrina ha precisado que el requisito de ser expresa la obligación puede entenderse mejor si se analiza etimológicamente el concepto, es así como de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra expresar significa *“manifestar con palabras lo que uno quiere dar a entender”* y expreso *“lo que es claro, patente, especificado”*, conceptos que si se aplican al título ejecutivo, debe entenderse como expreso que *“se manifieste con palabras, quedando constancia, usualmente documental escrita y en forma inequívoca de una obligación”* y explica que *“de ahí que las obligaciones implícitas y las presuntas, salvo que la ley disponga lo contrario, no son demandables por vía ejecutiva”*¹³.

¹¹ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio: *“Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano”*, Dupré Editores, Tomo II, 7ª ed., Bogotá, 1999, pág. 388.

¹² Autos del 4 de mayo de 2002 (expediente 15.679) y del 30 de marzo de 2006 (expediente 30.086), entre otros.

¹³ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *“Código General del Proceso – Parte Especial”*, Dupré Editores, Tomo II, Bogotá, 2017, págs. 507 y 508.

La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido y será exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en 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.

En el presente asunto, el ejecutante pretende que se libere mandamiento de pago por la suma de \$69'896.843, que según su dicho, corresponden a los intereses dejados de cancelar desde la fecha de ejecutoria de la sentencia proferida por esta Corporación, el 31 de agosto de 2015, en el proceso 37097, y el 4 de enero de 2016, fecha en la que, según lo afirmó, se hizo efectivo el pago parcial de esa obligación, para lo cual aportó como título ejecutivo los siguientes documentos:

- La cuenta de cobro presentada ante el municipio de Manizales.
- Los poderes conferidos por los demandantes en el proceso de reparación directa y beneficiarios de la condena.
- Copia de las sentencias de primera y segunda instancia.
- Copia de la constancia de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 31 de agosto de 2015.
- Copia de la Resolución 1867 mediante la cual la alcaldía de Manizales remitió los documentos presentados por el ejecutante para el cobro de la sentencia a la Secretaría de Hacienda del Municipio.
- Copia de las siguientes órdenes de pago:

Por su parte, PARRA QUIJANO, Jairo, *"Derecho Procesal Civil, parte especial"*, Librería del Profesional, Bogotá, 1995, página 265, explica que *"la obligación no es expresa cuando haya que hacer explicaciones, deducciones o cualquier otro tipo de rodeos mentales para explicar que es lo que "virtualmente" contiene. En otras palabras, no prestará mérito ejecutivo la obligación virtual. Si se permitiera ingresar al ejecutivo con una obligación de este tipo, prácticamente el requisito de expreso habría que predicarlo del intérprete y no de la obligación, lo que resultaría atentatorio de los derechos del ejecutado que tendría que recurrir y defenderse de construcciones mentales y no de realidades manifiestas"*.

- i) 250823 del 22 de diciembre de 2015, a favor de María Zulma Castaño López, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657805.
- ii) 250824 del 22 de diciembre de 2015, a favor de Vianery Castaño López, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657806.
- iii) 250825 del 22 de diciembre de 2015, a favor de Hubert Castaño López, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657807.
- iv) 250826 del 22 de diciembre de 2015, a favor de Wilfred Castaño López, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657808.
- v) 250827 del 22 de diciembre de 2015 a favor de Iván Darío Herrera Agudelo, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657811.
- vi) 250828 del 22 de diciembre de 2015 a favor de Iván Darío Herrera Agudelo, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657810.
- vii) 250829 del 22 de diciembre de 2015 a favor de Iván Darío Herrera Agudelo, por \$64'435.000, en la que dejó constancia que se pagó el 30 de diciembre de 2015 con el cheque de Bancolombia 657809.
- viii) 252459 del 14 de julio de 2016 a favor de Iván Darío Herrera Agudelo, por \$64'435.000 en la que dejó constancia que se pagó el 15 de julio de 2016 con el cheque de Bancolombia 657899.

Se reitera que lo pretendido por el ejecutante se refiere únicamente al incumplimiento parcial de la condena impuesta por esta Corporación, en sentencia del 31 de agosto de 2015, al municipio de Manizales, específicamente, en lo que tiene que ver con los intereses que fueron impuestos en el ordinal quinto de la sentencia enunciada¹⁴.

En esa oportunidad se conminó a la entidad condenada para que diera cumplimiento a lo dispuesto en el fallo, en los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A, que disponen:

¹⁴ El numeral quinto de la sentencia dispuso: “*QUINTO: El municipio de Manizales dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, en los términos indicados en los artículos 176 y 177 de C.C.A.*”

ARTÍCULO 176. Reglamentado por el Decreto Nacional 768 de 1993. Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento.

ARTÍCULO 177. Reglamentado por el Decreto Nacional 768 de 1993. Efectividad de condenas contra entidades públicas. 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.

El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.

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.

*Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término. Texto Subrayado declarado **INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-188 de 1999*

Inciso. 6º Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide de una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.

Inciso 7º En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

En su oportunidad la sentencia C-188 de 1999, en relación con los intereses que deben pagar las entidades que resulten condenadas en la jurisdicción contencioso administrativa, explicó:

En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto

contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.

Teniendo claro que en la sentencia se condenó al Municipio de Manizales a pagar una indemnización por perjuicios morales, que fueron fijados en salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia y, además, se dispuso que la sentencia se cumpliera conforme a lo establecido en los artículos 176 y 177 del CCA, y la parte demandante afirma que si bien se pagó la suma equivalente a 800 salarios mínimos legales mensuales vigentes en el año 2015¹⁵, esto es la suma de \$515´480.000, no se le reconocieron los intereses moratorios que esas sumas causaron desde la ejecutoria de la sentencia hasta la fecha en que se hizo efectivo el pago, el despacho considera que se encuentra debidamente integrado el título ejecutivo con los documentos que presentó el ejecutante, específicamente, la sentencia proferida por esta Corporación el 15 de julio de 2016 y las órdenes de pago expedidas por la misma entidad territorial, dado que en el primero de los documentos enunciados se contiene la obligación dineraria que debe ser cubierta por el condenado y en los demás se evidencia el pago que se hizo de dicha obligación, según lo refiere el ejecutante, no fue satisfecha en su totalidad, porque las sumas pagadas no integran el capital y los intereses a que fue condenada la demandada.

En ese orden de ideas, se revoca el auto impugnado al considerar que los documentos aportados como título ejecutivo contienen una obligación clara, expresa y exigible y se remitirá el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

4. Costas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 365.1 del CGP¹⁶, habrá lugar a condenar en costas a quien se resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

¹⁵ El salario mínimo para el año 2015 era de \$644.350,00

¹⁶ **“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** *En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe”.

De acuerdo con lo anterior a condenar en costas porque no se causaron, dado que la providencia impugnada fue revocada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

RESUELVE

PRIMERO: Revocar el auto de 3 de julio de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante el cual se denegó el mandamiento de pago solicitado.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen, para que se pronuncie sobre el mandamiento de pago solicitado.

Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

Notifíquese y cúmplase,

Firmado Electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada