

**TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO / SOLICITUD DE COBRO DE INTERÉS POR PAGO TARDÍO DE OBLIGACIÓN CONTENIDA EN SENTENCIA CONDENATORIA / IMPOSIBILIDAD DE EXIGIR PRUEBA DEL PAGO OPORTUNO DE LA OBLIGACIÓN AL EJECUTANTE / ACREDITACIÓN DEL PAGO DE LA OBLIGACIÓN - A cargo de la parte ejecutada / DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO**

[E]l Tribunal Administrativo de Nariño confirmó la providencia que se abstuvo de dictar el mandamiento de pago solicitado por la [actora] contra la UGPP, al estimar que la obligación reclamada no era clara, porque los documentos allegados con la demanda no permitían establecer el lapso durante el que se causaron los intereses moratorios reclamados ni calcular la suma efectivamente adeudada por la entidad (...) Ahora (...) cuando se pretende la ejecución de una obligación contenida en una sentencia judicial, el título está compuesto por la providencia que contiene una obligación clara, expresa y exigible, con la constancia de ejecutoria. Los documentos que acreditan el pago de la condena no forman parte del título ejecutivo y deben ser aportados por la entidad ejecutada, como sustento de las excepciones, pues es ésta la interesada en beneficiarse de su declaratoria. En tal sentido, teniendo en cuenta que la [actora] aportó con la demanda ejecutiva la sentencia condenatoria de nulidad y restablecimiento del derecho, con la constancia de ejecutoria, será a la UGPP a la que le corresponderá, vía excepción contra el título, demostrar que el pago de la obligación reconocida por la jurisdicción se efectuó de manera oportuna. Se insiste, la carga de la prueba en relación con el pago corresponde a la parte que pretende beneficiarse éste. Por tanto, la Sala concluye que la providencia judicial objeto de tutela incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, al abstenerse de librar el mandamiento ejecutivo solicitado (...), con fundamento en que la actora no aportó la constancia del pago efectuado por la UGPP, en cumplimiento de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho presentada como título ejecutivo. Con esa decisión, la autoridad judicial demandada invirtió indebidamente la carga probatoria, pues exigió a la ejecutante aportar una prueba que, en realidad, correspondía a la parte contraria.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 297 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 422

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con la conformación del título ejecutivo cuando se pretende el cumplimiento de una providencia judicial, ver la sentencia del 11 de mayo de 2017, exp. 11001-03-15-000-2016-02339-01 y del 27 de junio de 2017, exp. 70001-23-33-000-2016-00146-01, M.P. Milton Chaves García, ambas de esta Corporación.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2018-02056-00(AC)**

**Actor: BEATRIZ ZAMBRANO ACUÑA**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO Y OTRO**

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por Beatriz Zambrano Acuña contra el Tribunal Administrativo de Nariño, con ocasión del auto del 6 de junio de 2018, que confirmó la providencia del 23 de julio de 2015, dictada por el Juzgado Primero Administrativo de Pasto, que, a su vez, denegó el mandamiento de pago solicitado en la demanda ejecutiva instaurada contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

## **ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

En ejercicio de la acción de tutela, la señora Beatriz Zambrano Acuña, por intermedio de apoderado, solicitó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados por el Tribunal Administrativo de Nariño y el Juzgado Primero Administrativo de Pasto. En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

1. Se tutele el derecho fundamental al DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CONEXIDAD, contemplado en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política de Colombia, por incurrir la providencia judicial de fecha 6 de junio de 2018 en los defectos sustantivo, procedimental y fáctico.

2. Que como consecuencia de la anterior decisión, se deje sin efectos la providencia judicial de segunda instancia de fecha 6 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño – Magistrado Ponente Doctor Álvaro Montenegro Calvachy dentro del proceso 2015-00003, y en efecto se le ordene a dicho Tribunal en un término perentorio a la comunicación de esta decisión, proferir una nueva providencia con la cual se revoque la decisión judicial de primera instancia y en consecuencia, se ordene al Juzgado Primero (1º) Administrativo de Pasto librar mandamiento de pago a favor de mi mandante<sup>1</sup>.

### **2. Hechos**

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. La señora Beatriz Zambrano Acuña instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), hoy UGPP, para obtener la reliquidación de la pensión de vejez, con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

2.2. El Juzgado Primero Administrativo de Pasto, mediante sentencia del 10 de septiembre de 2009, confirmada por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante fallo del 21 de mayo de 2010, accedió a las pretensiones de la demanda

---

<sup>1</sup> Folio 11.

y, en consecuencia, condenó a Cajanal a reliquidar la pensión de vejez de la demandante, en cuantía equivalente al 75 % del salario más alto devengado durante el último año de servicios, teniendo en cuenta todos los factores salariales que percibió durante ese periodo.

2.3. Mediante Resolución UGM 009753 del 23 de septiembre de 2011, la UGPP dio cumplimiento a la sentencia y reliquidó la pensión de vejez de la demandante, conforme con lo ordenado por la autoridad judicial. La anterior resolución fue incluida en nómina en el mes de enero de 2012.

2.4. La señora Beatriz Zambrano Acuña instauró demanda ejecutiva contra la UGPP, para reclamar el pago de los intereses moratorios causados por el cumplimiento tardío de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.5. Mediante providencia del 23 de julio de 2015, el Juzgado Primero Administrativo de Pasto se abstuvo de librar mandamiento de pago, con fundamento en que la señora Zambrano Acuña no aportó la totalidad de los documentos que componen el título ejecutivo complejo, esto es, porque no allegó la «*copia auténtica del documento que acredite la fecha del pago efectivo de las sumas ordenadas en el fallo respectivo sin cancelar los intereses moratorios*». Que, por tal razón, no era posible establecer el valor adeudado por la entidad, es decir, la suma por la que debía librarse el mandamiento ejecutivo.

2.6. La demandante apeló la anterior decisión y, mediante providencia del 6 de junio de 2018, el Tribunal Administrativo de Nariño la confirmó, con fundamento en que la ejecutante no aportó el documento que acredite la fecha en que la UGPP pagó la condena, sin incluir los intereses moratorios, por lo que no se podía determinar el periodo de causación ni el monto reclamado. Que si bien se aportó una liquidación expedida por la UGPP, ésta no indicaba quién la suscribió, y que, además, el comprobante de pago del banco Bancolombia no señala el concepto de los pagos allí relacionados.

### 3. Argumentos de la tutela

3.1. La señora Beatriz Zambrano Acuña alegó que el auto del 6 de junio de 2018 incurrió en **defecto procedimental**, por exceso ritual manifiesto, al denegar el mandamiento ejecutivo. Que, de acuerdo con lo manifestado por el Consejo de Estado<sup>2</sup>, cuando se reclama el pago de intereses moratorios, derivados del pago tardío de una condena judicial, el título ejecutivo se conforma única y exclusivamente por la sentencia con la constancia de ejecutoria, pues de ésta se desprende una obligación clara, expresa y exigible.

3.1.1. Que los documentos que se anexan a la demanda ejecutiva, como el cupón de pago del banco y la certificación detallada de pagos que expide la UGPP, son elementos probatorios con los que se acredita la mora, pero no hacen parte del título.

3.1.2. Que, de acuerdo con el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo – CCA), las entidades tenían un plazo de 18 meses para cumplir las condenas impuestas en providencias judiciales. Que, después de cumplirse ese plazo, se causaban intereses moratorios a favor del beneficiario del

---

<sup>2</sup> Mencionó la sentencias de tutela del 2 de diciembre de 2015 y del 4 de febrero de 2016, dictadas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, radicaciones: 11001-03-15-000-2015-01890-00 y 11001-03-15-000-2015-02639-01, respectivamente.

fallo. Que, por tanto, al Tribunal Administrativo de Nariño no le correspondía analizar si del cupón de pago se derivaba la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, pues esas cualidades del título se predicaban únicamente de la sentencia ejecutoriada.

3.1.3. Que en los procesos ejecutivos se invierte la carga de la prueba, por lo que el demandante se limita a aportar los documentos que constituyen el título, y los demás elementos se aportan simplemente como medios probatorios del tiempo que se ha prolongado el incumplimiento de la obligación. Que, por su parte, al deudor le corresponde probar que se efectuó el pago oportuno y que no se causaron los intereses moratorios, o que éstos se pagaron, para lo que debe aportar la constancia que indique la fecha en la que pagó la condena.

3.1.4. Resaltó que, como el cupón del banco y la certificación detallada de pagos no son parte del título ejecutivo, la autoridad judicial no debe exigir de esos documentos requisitos que son propios del título complejo, como la autenticidad. Que, de hecho, al estudiar la demanda, para determinar si hay lugar a librar el mandamiento de pago, el juez no debe establecer cuál fue la fecha en la que se pagó la obligación, pues, para eso, la norma establece la etapa posterior a la decisión sobre excepciones.

3.2. Por otra parte, alegó que la providencia controvertida incurrió en **violación directa de la Constitución**, al exigir documentos que no están consagrados en la ley, para constituir el título ejecutivo. Que, con esa determinación, el tribunal se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y obstaculizó la materialización de los derechos de la demandante.

#### **4. Trámite procesal**

4.1. Mediante auto del 22 de junio de 2018, el despacho sustanciador admitió la demanda de tutela y ordenó notificar, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo de Nariño y al juez Primero Administrativo de Pasto, que dictaron las providencias controvertidas. Como tercera con interés, ordenó notificar a la UGPP, que actuó como demandada en el proceso ordinario.

4.2. La Secretaría General del Consejo de Estado, mediante oficios del 26 de junio de 2018, enviados por correo electrónico, notificó a la demandante, al Tribunal Administrativo de Nariño, al Juzgado Primero Administrativo de Pasto y a la UGPP<sup>3</sup>.

#### **5. Intervención de las autoridades judiciales demandadas**

5.1. El titular del **Juzgado Primero Administrativo de Pasto** adujo que el auto del 23 de julio de 2015 fue dictado conforme a derecho, y que el despacho no vulneró los derechos fundamentales de la señora Zambrano Acuña.

5.2. Los magistrados del **Tribunal Administrativo de Nariño** guardaron silencio, a pesar de que, como se vio, fueron notificados de la tutela.

#### **6. Intervención de terceros**

6.1. El apoderado general y director jurídico de la **UGPP** alegó que en este caso no se configuró ninguno de los requisitos generales ni específicos de procedencia

---

<sup>3</sup> Folios 84-88.

de la tutela contra providencias judiciales, pues las decisiones de primera y segunda instancia se ciñeron a la normativa y a la jurisprudencia que rigen el asunto.

6.2. Que, además, la tutela es improcedente, pues lo que pretende la demandante es sustituir una decisión judicial ejecutoriada, que hizo tránsito a cosa juzgada.

## CONSIDERACIONES

### 1. La acción de tutela contra providencias judiciales

A partir del año 2012<sup>4</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Posteriormente, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>5</sup>, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es: **(i)** la relevancia constitucional; **(ii)** el agotamiento de los medios ordinarios de defensa; **(iii)** la inmediatez; **(iv)** que si se trata de una irregularidad procesal, ésta debe tener un efecto decisivo o determinante; **(v)** que se identifiquen los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, y que esa vulneración se hubiere alegado en el proceso judicial, y **(vi)** que no se cuestione una sentencia de tutela.

Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han aplicado la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»<sup>6</sup>.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales, la Sala pasa a estudiar los requisitos específicos, para la procedencia de la tutela contra providencias

<sup>4</sup> Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01.

<sup>5</sup> Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

<sup>6</sup> SU-573 de 2017.

judiciales.

2.2. En los términos de la demanda, el problema jurídico consiste en determinar si el auto del 6 de junio de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, incurrió en defecto procedimental, por exceso ritual manifiesto, y en violación directa de la Constitución, al denegar el mandamiento ejecutivo solicitado por la señora Beatriz Zambrano Acuña contra la UGPP, por no haberse aportado la constancia del pago efectuado por la entidad, en cumplimiento de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho presentada como título ejecutivo.

2.2.1. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a los requisitos del título ejecutivo, cuando se reclama el cumplimiento de una sentencia judicial ejecutoriada; analizará la providencia cuestionada y adoptará la decisión que corresponda en el caso concreto.

### 3. Solución del caso

3.1. Lo primero que conviene precisar es que la Ley 1437 de 2011 no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, es necesario remitirse al Código General del Proceso y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación.

3.1.1. El artículo 297 CPACA<sup>7</sup> establece que son títulos ejecutivos: **(i)** las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que condenen a una entidad pública al pago de sumas de dinero; **(ii)** las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que una entidad pública quede obligada al pago de sumas de dinero; **(iii)** el contrato estatal, el acta de liquidación, los documentos en que consten las garantías del contrato —que deberán estar acompañados del acto administrativo que declare el incumplimiento contractual— o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, y **(iv)** las copias auténticas de los actos administrativos que reconozcan un derecho o admitan la existencia de una obligación.

3.1.2. A su vez, el artículo 422 del CGP<sup>8</sup> establece que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en: **(i)** un documento que

---

<sup>7</sup> 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.

3. 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 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.

4. 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.

<sup>8</sup> 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

provenza del deudor o de su causante; **(ii)** una sentencia condenatoria o cualquier otra providencia judicial; **(iii)** las providencias que en los procesos policivos aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de justicia, y **(iv)** los demás documentos que expresamente disponga la ley.

3.1.3. Entonces, para la Sala es claro que ni el CPACA ni el CGP indican de manera expresa cómo debe constituirse el título ejecutivo cuando lo que se pretende es el cumplimiento de una providencia judicial, pues, aunque enumeran los documentos que tienen carácter de título ejecutivo, no indican que deban ser aportados conjuntamente. En ese sentido, no existe una disposición que indique de manera expresa que, tratándose del cobro de providencias judiciales, el título ejecutivo que se aporta deba ser simple o complejo. Luego, es un asunto que depende de la interpretación que se haga de las normas que regulan el proceso ejecutivo.

3.1.4. Esta Sala estima que la interpretación más razonable de esa normativa, que se compadece con los principios de eficacia, economía y celeridad, al tiempo que garantiza el acceso a la administración de justicia, consiste en que, cuando se reclama el cumplimiento forzado de obligaciones reconocidas en providencias judiciales, para que se libere mandamiento de pago, basta con que se aporte la providencia —con la constancia de ejecutoria—, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a favor del interesado, sin que sea obligatorio aportar el acto administrativo mediante el que la entidad dio cumplimiento a esa decisión<sup>9</sup>.

3.1.5. Ahora, el medio de defensa idóneo para la entidad que pretenda librarse de la obligación de pagar una condena impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo —luego de que el auto de mandamiento ejecutivo se encuentre en firme— es la proposición de excepciones de mérito, que, conforme con el artículo 442 CGP, cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial, solo pueden ser las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la providencia.

3.1.5.1. En tal sentido, no es obligatorio para quien inicia un proceso ejecutivo aportar copia auténtica de los actos administrativos ni otros documentos que acrediten el cumplimiento de la condena, porque la carga de la prueba del pago es de quien pretende beneficiarse de su declaratoria, esto es, de la parte ejecutada<sup>10</sup>.

---

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.

<sup>9</sup> Esta Sala se pronunció en el mismo sentido en las sentencias de tutela del 11 de mayo y 27 de junio de 2017, consejero ponente: Milton Chaves García, radicaciones: 11001-03-15-000-2016-02339-01 y 70001-23-33-000-2016-00146-01.

<sup>10</sup> En similar sentido se pronunció la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, en la sentencia de tutela del 18 de febrero de 2016, consejero ponente: William Hernández Gómez, radicación: 11001-03-15-000-2016-00153-00(AC), que sostuvo:

En conclusión: Conforme el artículo 297 ordinal 1º del CPACA, en concordancia con el artículo 509 del C.P.C. la sentencia judicial debidamente ejecutoriada es el título ejecutivo por excelencia, autónomo, completo y suficiente para el cobro de condenas en contra de una entidad pública, por ser la que declara, constituye el derecho u ordena el pago de suma dineraria. En consecuencia crea una obligación a cargo de la entidad clara, expresa y exigible.

Así mismo, la entidad que pretenda librarse de la obligación de pagar una condena impuesta en una sentencia proferida por un juez de lo contencioso administrativo, deberá, una vez librado el mandamiento ejecutivo, alegar las excepciones enlistadas en el inciso 2º del artículo 509 del C.P.C, o el artículo 442 del CGP – según la norma aplicable a cada caso-.

3.2. En el *sub lite*, el Tribunal Administrativo de Nariño, en el auto del 6 de junio de 2018, confirmó la decisión del 23 de julio de 2015, dictada por el Juzgado Primero Administrativo de Pasto, que se abstuvo de librar el mandamiento ejecutivo solicitado por la señora Zambrano Acuña. Como fundamento de la decisión, el tribunal expuso las siguientes razones:

Recapitulando el tema objeto de estudio, se hace importante recordar que el H. Consejo de Estado<sup>11</sup> ha precisado que la obligación es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título; es decir que **debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido**.

Hecha la anterior salvedad y teniendo en cuenta el referente jurisprudencial, así como también la normatividad aplicable al caso, se concluye que **si bien la actora allegó al plenario copias auténticas de las sentencias judiciales** proferidas por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto (N) y el H. Tribunal Administrativo de Nariño, junto con la copia auténtica con constancia de ejecutoria del acto administrativo por medio del cual, la U.G.P.P. reliquidó la pensión de vejez de la señora BEATRIZ ZAMBRANO ACUÑA, en cumplimiento a las órdenes impartidas en los fallos recurridos, también es cierto que **de la documentación aportada no es posible deducir el valor por el cual se debe librar mandamiento de pago y su periodo de causación o estructuración, toda vez que no se anexó a la demanda, el documento que acredite la fecha del pago efectivo de las sumas ordenadas sin cancelar los intereses moratorios**, de ahí que el *A quo* haya catalogado la **ausencia de una obligación clara** del mandamiento de pago al carecer de sustento y el proceso ejecutivo también.

No obstante lo anterior, es necesario recalcar que **si bien se observa en el plenario, una liquidación expedida por la U.G.P.P., (fis. 52 a 53), en donde no incluyen el pago de intereses moratorios, dicho documento no ofrece certeza de quién lo suscribió**. Por otra parte, se tiene también como prueba documental aportada, la copia simple de un comprobante de pago de BANCOLOMBIA, **el cual no señala de forma clara el concepto de los pagos cancelados**, conllevando de esta manera a desconocer la autenticidad de los documentos en cita.

Aunado a lo expuesto y de conformidad con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se presume que incurrió en error al no aportar los documentos necesarios para acreditar una obligación clara frente a éste mandamiento ejecutivo puesto que es el mismo apoderado quien señala que ante dicha situación, se debió inadmitir la demanda para tener la oportunidad de corregir los defectos formales encontrados; fundamento que no es de recibo para la Sala en la medida que es la parte ejecutante quien tiene el deber y la carga de acreditar y probar los supuestos de hecho que manifiesta en el libelo, máxime cuando se trata de obligaciones dinerarias.

---

En esa medida, no se hace obligatorio para quien inicia un proceso ejecutivo arrimar copia auténtica de los actos administrativos que cumplieron parcial o totalmente la condena contenida en la sentencia, **porque la carga de la prueba de quien alega el pago, es de quien se pretende beneficiar con la declaratoria del mismo** (Negrillas fuera de texto).

<sup>11</sup> Cita original: «Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de agosto de 2013, Radicado No. 25000-23-24-000-2012-00103-01 (46918), Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa».



Así las cosas, se comparte la tesis adoptada en primera instancia, de abstenerse de librar mandamiento de pago, pues al verificar el contenido de la demanda, esta no cuenta con la existencia de un documento que contenga una obligación clara del pago de intereses moratorios a favor de la demandante, en ese sentido, se observa que no se reunieron los requisitos que establece el artículo 422 y 430 del C.G.P.

En este orden de ideas, se confirma el auto apelado consistente en abstenerse de librar mandamiento de pago, por el argumento esgrimido en primera instancia, consistente en la ausencia de requisitos legales para que se configure la esencialidad de un título ejecutivo, brindando claridad al problema jurídico principal planteado (Negrillas fuera de texto).

3.2.1. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal Administrativo de Nariño confirmó la providencia que se abstuvo de dictar el mandamiento de pago solicitado por la señora Beatriz Zambrano Acuña contra la UGPP, al estimar que la obligación reclamada no era clara, porque los documentos allegados con la demanda no permitían establecer el lapso durante el que se causaron los intereses moratorios reclamados ni calcular la suma efectivamente adeudada por la entidad.

3.2.2. La exigencia hecha por el tribunal en la providencia atacada no solo involucraba la aportación de un documento que probara la fecha en la que la UGPP pagó las obligaciones derivadas de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho, sino también que acreditara que, en ese momento, la entidad no pagó los intereses moratorios que hasta allí se hubieren causado, aspecto del que, para la autoridad judicial, dependía la claridad de la obligación reclamada.

3.2.3. El tribunal señaló que si bien la señora Zambrano Acuña aportó una liquidación supuestamente expedida por la UGPP, en la que no se incluyeron los intereses de mora, ese documento no demostraba quién lo había suscrito, por lo que no otorgaba elementos de convicción suficientes acerca de que, en efecto, la entidad no hubiere pagado los intereses objeto de la ejecución.

3.2.4. Indicó, asimismo, que la actora presentó con la demanda un comprobante del banco Bancolombia, pero que ese documento no indicaba con claridad el concepto de la transacción efectuada, por lo que no era prueba de la fecha en la que la UGPP pagó el crédito ni demostraba que la entidad no hubiera pagado los intereses moratorios causados hasta ese momento, lo que impedía tener claridad sobre la obligación reclamada.

3.3. Ahora, como se vio, cuando se pretende la ejecución de una obligación contenida en una sentencia judicial, el título está compuesto por la providencia que contiene una obligación clara, expresa y exigible, con la constancia de ejecutoria. Los documentos que acreditan el pago de la condena no forman parte del título ejecutivo y deben ser aportados por la entidad ejecutada, como sustento de las excepciones, pues es ésta la interesada en beneficiarse de su declaratoria.

3.3.1. En tal sentido, teniendo en cuenta que la señora Beatriz Zambrano Acuña aportó con la demanda ejecutiva la sentencia condenatoria de nulidad y restablecimiento del derecho, con la constancia de ejecutoria, será a la UGPP a la que le corresponderá, vía excepción contra el título, demostrar que el pago de la obligación reconocida por la jurisdicción se efectuó de manera oportuna. Se insiste, la carga de la prueba en relación con el pago corresponde a la parte que pretende beneficiarse éste.

3.3.2. Por tanto, la Sala concluye que la providencia judicial objeto de tutela incurrió en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, al abstenerse de librar el mandamiento ejecutivo solicitado por la señora Beatriz Zambrano Acuña, con fundamento en que la actora no aportó la constancia del pago efectuado por la UGPP, en cumplimiento de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho presentada como título ejecutivo. Con esa decisión, la autoridad judicial demandada invirtió indebidamente la carga probatoria, pues exigió a la ejecutante aportar una prueba que, en realidad, correspondía a la parte contraria.

3.4. Queda así resuelto el problema jurídico y, en consecuencia, la Sala amparará los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la demandante; dejará sin efectos el auto del 6 de junio de 2018, y ordenará al Tribunal Administrativo de Nariño proferir una providencia de reemplazo, que resuelva nuevamente el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la decisión del 23 de julio de 2015, dictada por el Juzgado Primero Administrativo de Pasto, de acuerdo con las pautas fijadas en esta sentencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

**1. Tutelar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Beatriz Zambrano Acuña, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia, se dispone:

**1.1. Dejar** sin valor y efecto la providencia del 6 de junio de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso ejecutivo promovido por la señora Beatriz Zambrano Acuña contra la UGPP.

**1.2. Ordenar** al Tribunal Administrativo de Nariño que, en el término de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, dicte una providencia de reemplazo, en la que tenga en cuenta las pautas fijadas en esta decisión.

**2. Notificar** a las partes por el medio más expedito.

**3.** Si no se impugna, **enviar** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo, y **devolver** el expediente en préstamo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**