

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 11 de diciembre de 2020

AUTO INTERLOCUTORIO No. 126

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT

| | |
|-------------|---|
| ACCIÓN: | EJECUTIVO |
| EXPEDIENTE: | 76001-33-33-003-2018-00219-01. |
| EJECUTANTE: | JAVIER GUTIERREZ |
| EJECUTADO: | UNIVERSIDAD DEL VALLE |
| ASUNTO | APELACIÓN DE AUTO – NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO – REVOCAR |

I. OBJETO DE LA DECISION

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación, propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 481 del 8 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó el mandamiento de pago.

II. ANTECEDENTES

El señor JAVIER GUTIÉRREZ, a través de apoderada judicial, presentó proceso ejecutivo contra la UNIVERSIDAD DEL VALLE, en el cual solicitó se libre mandamiento de pago a su favor por la suma de \$13.820.180, correspondientes al capital insoluto de lo ordenado pagar a través de la sentencia nro. 216 del 5 de noviembre de 2010, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cali, confirmada por esta Corporación mediante providencia del 19 de abril de 2012¹.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio nro. 481 del 8 de mayo de 2019², el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cali negó el mandamiento de pago bajo los siguientes argumentos:

Luego de hacer referencia a los requisitos formales y de fondo del título ejecutivo y de señalar que en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en providencias judiciales el título está conformado por la sentencia y el acto que expide la Administración para cumplirla, sostuvo que a través de la sentencia objeto de ejecución se ordenó a la UNIVERSIDAD DEL VALLE reliquidar la pensión de jubilación del señor JAVIER GUTIÉRREZ con el reajuste ordenado en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y en los porcentajes determinados en el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992 y que, en efecto, al revisar la Resolución nro. 2.413 del 9 de agosto de 2012 y la liquidación que hace parte de dicho acto administrativo, se puede verificar que la entidad demandada procedió al reajuste ordenado. Que, sin embargo, la parte ejecutante quiere hacer derivar de la sentencia objeto de ejecución una orden que no se impartió a la entidad condenada, en el sentido de

¹ folios 48-63.

² folios 73-76.

reliquidar la pensión del demandante con los incrementos o compensaciones dispuestos por la Ley 71 de 1988 o por la Ley 100 de 1993, razón por la cual no resulta procedente el mandamiento de pago deprecado.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La apoderada judicial de la parte demandante manifestó su inconformidad frente al auto que negó el mandamiento de pago con sustento en las siguientes afirmaciones³:

En primer lugar, adujo que, aunque se está reclamando el cumplimiento parcial de la sentencia, la Resolución nro. 4.413 del 2012 no hace parte del título ejecutivo. También señaló que, contrario a lo afirmado por la juez de primera instancia, no son motivo de inconformidad o controversia en el presente proceso el incremento de ley por movilidad de la pensión ni el incremento de compensación por salud, los cuales fueron debidamente aplicados por la entidad accionada en la anualidad correspondiente.

Finalmente, explicó que la entidad demandada no efectuó la reliquidación y pago en su totalidad del valor correspondiente a los reajustes ordenados en la sentencia judicial cuya ejecución parcial se pretende, quedando un capital insoluto de \$13.820.180.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si en el presente asunto es procedente librar el mandamiento de pago deprecado por la parte demandante, para lo cual deberá responderse los siguientes interrogantes:

- ¿Los actos administrativos proferidos en cumplimiento de la sentencia cuya ejecución se pretende hacen parte del título ejecutivo y, en esa medida, cuando se pretende el cumplimiento parcial de la obligación, el juzgador debe analizar el contenido de dicho acto?
- ¿Dentro de un proceso ejecutivo cuyo título está constituido por una sentencia judicial cuyo cumplimiento, según el demandante, se efectuó de manera incompleta, resulta procedente negar el mandamiento de pago por considerar que lo pretendido rebaza lo ordenado en el fallo objeto de ejecución o por estimar que no cuenta con los suficientes elementos de juicio?

5.2. TESIS

Se revocará la decisión de primera instancia, por las siguientes razones:

- La sentencia judicial es un título ejecutivo íntegro y, por tanto, cuando se pretende el cumplimiento parcial de la obligación, no es obligatorio que se aporte el acto administrativo de ejecución y, en consecuencia, tampoco este puede ser tenido en cuenta a la hora de efectuar el estudio de procedencia

³ Folios 77-85.

del mandamiento de pago.

- Al juez no le está permitido negar el mandamiento de pago con fundamento en juicios de valor que puedan constituirse en prejuzgamiento sobre las súplicas de la demanda.

5.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

▪ DEL PROCESO EJECUTIVO Y EL TÍTULO EJECUTIVO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA – REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL:

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.

El artículo 297 CPACA⁴ 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.

A su vez, el artículo 422 del CGP⁵ establece que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en:

- (i)** un documento que provenga 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

⁴ 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.

⁵ Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.

(iv) los demás documentos que expresamente disponga la ley.

Respecto al mandamiento ejecutivo, el artículo 430 del CGP establece que: *“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”*.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva **es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo**, de los cuales surja la certeza legal y judicial del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor.

El título ejecutivo contiene tanto elementos sustanciales como formales. En cuanto a los primeros, se debe verificar si aquél contiene una obligación clara, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, el Consejo de Estado ha dicho:⁶

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

▪ LA SENTENCIA COMO TÍTULO EJECUTIVO AUTÓNOMO

El Consejo de Estado ha señalado que si bien el CPACA reguló de manera parcial e incompleta lo relacionado a los documentos que se deben presentar como título en la ejecución de las sentencias, el artículo 297 ibídem permite deducir que las providencias judiciales proferidas por los jueces administrativos, una vez ejecutoriadas, constituyen por sí solas el título ejecutivo idóneo, sin que haga parte de este el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la orden judicial objeto de ejecución. Si bien la referida norma señala que los actos administrativos prestan mérito ejecutivo, esta hace alusión a los que crean, modifican o extinguen un derecho, más no a los actos de ejecución. Al respecto el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, expuso lo siguiente:

“(…)

De la norma anterior, claramente se deduce que constituyen títulos ejecutivos, además de los enunciados en los numerales 2 y 3, (i) la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y; (ii) 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.

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de 26 de febrero de 2014, radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. En esta providencia se citó la siguiente doctrina: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Ahora bien, según el CPC y el CPACA, la sentencia es la providencia que decide sobre las pretensiones de la demanda y las excepciones de mérito. Por tanto, es una integralidad jurídica autónoma y suficiente con fuerza de cosa juzgada, provista de ejecutividad y ejecutoriedad para que sea debida y oportunamente cumplida.

Por ello, la sentencia proferida por los jueces administrativos, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia, sin que sea necesario que se acompañe o anexe el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la sentencia.

Es cierto que la norma citada indica que los actos administrativos expedidos por las entidades de derecho público también constituyen títulos ejecutivos. Pero ello implica, según la interpretación de la Subsección A, que es predicable en cuando que los mismos sean los que crean, modifican o extinguen un derecho. Situación diferente se presenta cuando se trate de actos administrativos de ejecución o expedidos en cumplimiento de la sentencia judicial porque es ésta última la que declara, constituye el derecho u ordena la condena(...)⁷. (Negrita y subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido, dicha colegiatura, en un reciente pronunciamiento, señaló que 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, por manera que los documentos que acreditan el pago de la condena no forman parte del título y han de ser aportados por la entidad ejecutada como sustento de las excepciones, pues es ésta la interesada en beneficiarse de su declaratoria⁸.

▪ **POTESTADES Y LÍMITES DEL JUZGADOR AL MOMENTO DE EFECTUAR EL ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL MANDAMIENTO DE PAGO DE CONDENAS IMPUESTAS POR LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Cuando se trata de acciones ejecutivas que tengan como fundamento el cobro de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no le está permitido al juzgador abstenerse de continuar con su trámite por considerar de entrada que lo pretendido excede lo ordenado en el fallo o que no cuenta con los suficientes elementos de juicio, pues la ley tan solo exige que se aporte los documentos que constituyen el título ejecutivo y también dispone que el mandamiento deberá librarse en la forma pedida por el actor o en la que el operador judicial considere legal. Al respecto, resulta oportuno citar el siguiente extracto jurisprudencial:

“(...)Resulta válida la pretensión del demandante de reclamar por vía de la acción ejecutiva el cabal cumplimiento del fallo proferido por esta jurisdicción, cuando considere que la entidad pública a quien se impuso la

⁷ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A- sentencia del 18 de febrero de 2016 – Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ – radicación nro. 11001-03-15-000-2016-00153-00 (AC).

⁸ Consejo de Estado – Sección Cuarta- sentencia del 4 de octubre de 2018 – Consejero Ponente JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, radicación nro. 11001-003-15-000-2018-02056-00 (AC).

*condena no la ha cumplido o lo hizo en forma incompleta, como al parecer se ha presentado en este caso, **no hallándose facultado legalmente el operador judicial para inhibir su trámite por considerar ab initio, sin que se realice el estudio jurídico correspondiente, que lo pretendido excede de lo ordenado en el fallo, o que no cuenta con los suficientes elementos de juicio, pues tal apreciación será el objeto de debate que precisamente debe darse si la parte obligada controvierte las pretensiones en ejercicio de los medios de defensa otorgados por el legislador, bien por vía de reposición o mediante la formulación de las excepciones pertinentes.***

*Debe quedar diáfano que, en tratándose de acciones ejecutivas que tengan por fundamento el cobro de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, **no es dable su rechazo con fundamento en juicios de valor que puedan constituirse en verdadero prejuzgamiento sobre las súplicas de la demanda, pues, de una parte, la ley tan sólo exige que se acompañe el libelo con el documento o documentos que constituyen título ejecutivo y, de otra, que el mandamiento respectivo deberá librarse en la forma pedida por el actor, si fuere procedente o, dado el caso, en la que el operador judicial considere legal, acorde con las circunstancias planteadas, pues cualquier reparo sobre las sumas o conceptos reclamados deberán ser objeto de debate dentro del trámite procesal mediante la formulación, por el demandado, de los recursos y medios de defensa autorizados por el legislador***.⁹
(Negrita y subrayas fuera del texto).

5.4. CASO CONCRETO:

De conformidad con el artículo 328¹⁰ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306¹¹ del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

Recapitulando, se tiene entonces que la parte actora solicita¹² se libre mandamiento ejecutivo a su favor y en contra de la UNIVERSIDAD DEL VALLE, por la suma de \$13.820.180.00, por concepto del capital insoluto derivado de la obligación contenida en la sentencia nro. 216 del 5 de noviembre de 2010 proferida por el

⁹ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A – auto del 25 de junio de 2014 – Consejero Ponente GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN – radicación nro. 68001-23-33-000-2013-01043-01 (1739-14).

¹⁰ ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

¹¹ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹² Folios 48-63.

Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cali¹³, que dispuso “...4. COMO **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, se ordena a la **UNIVERSIDAD DEL VALLE RECONOCER** al señor **JAVIER GUTIÉRREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 6.056.627 expedida en Cali (Valle), el reajuste pensional de la Ley 6 de 1992, en la forma determinada en el artículo 1 del Decreto 2108 de 1992, es decir, a partir de enero 1 de 1993 (7.0%) de Enero 1 de 1994 (7.0%), para lo cual deberá efectuar la reliquidación de la pensión de jubilación del Actor, teniendo en cuenta lo dispuesto en esta providencia, y corrigiéndola en lo pertinente en los años posteriores; decisión confirmada por esta Corporación en sentencia nro. 083 del 19 de abril de 2012¹⁴.

En la demanda, la parte actora aduce que existe un saldo insoluto frente a esa obligación, por cuanto se presentan diferencias respecto al capital e intereses de mora que se ordenó pagar a través de la sentencia y lo reconocido en la Resolución nro. 2413 del 9 de agosto de 2012.

La juez de primera instancia negó el mandamiento de pago solicitado por el demandante, por considerar que el desacuerdo de la parte ejecutante radica en que, a su juicio, pese a haber realizado la entidad los reajustes ordenados en la sentencia para los años 1993 y 1994, no se acumularon los incrementos establecidos en la Ley 71 de 1988 o en la Ley 100 de 1996 o incrementos compensatorios por salud, los cuales no hacen parte de la orden proferida en la sentencia que constituye el título ejecutivo. Que al existir duda respecto a la procedencia de la ejecución y no haberse desvirtuado que la UNIVERSIDAD DEL VALLE reliquidó y pagó el valor correspondiente a los reajustes ordenados en cumplimiento de la sentencia objeto de ejecución, había lugar a negar el mandamiento de pago.

Por su parte, la apoderada judicial del accionante sostuvo que la resolución que dio cumplimiento a la sentencia cuyo cumplimiento parcial se pretende no hace parte del título ejecutivo y que no es cierto que lo pretendido a través de este medio de control se refiera al incremento de ley por movilidad de la pensión o al incremento de compensación por salud, los cuales fueron debidamente aplicados por la UNIVERSIDAD DEL VALLE. También efectuó una explicación detallada tendiente demostrar que la entidad accionada no reliquidó y pagó en su totalidad el valor correspondiente a los reajustes ordenados en la sentencia.

Pues bien, conforme a los parámetros normativos y jurisprudenciales esbozados en líneas anteriores, encuentra este juzgador que son de recibo los argumentos expuestos por la parte demandante, por las razones que a continuación se exponen:

Primero, debe decirse que, conforme a la jurisprudencia precedentemente citada, los actos administrativos que se expiden en cumplimiento de la sentencia judicial no hacen parte del título ejecutivo. Luego, para el estudio de procedencia del mandamiento de pago deprecado, no es posible exigir que dicho documento se aporte con la demanda ejecutiva y, en esa medida, tampoco resulta acertado que este documento sea utilizado para verificar si la obligación es clara, expresa y exigible.

En segundo lugar, es menester recordar que al juez no le está permitido negar el mandamiento de pago efectuando juicios de valor, pues la ley, por un lado, le exige al demandante únicamente que aporte los documentos constitutivos del título

¹³ Folios 4-16.

¹⁴ Folios 19-30.

ejecutivo y, por otro, faculta al operador judicial a librar el mandamiento en la forma pedida por el actor o en la que el él considere legal. Cualquier inquietud sobre las sumas reclamadas debe ser objeto de debate en el trámite procesal, a través de la utilización de los medios de defensa que confiere la ley al demandado.

En consecuencia, en el *sub examine*, la juez no debió efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago teniendo en cuenta para tal fin la Resolución nro. 2.413 del 9 de agosto de 2012, por no ser parte del título ejecutivo y tampoco debió negar el mandamiento de pago conjeturando que lo pretendido por la parte accionante es el cumplimiento de una obligación que no hace parte del título ejecutivo aportado, menos aun cuando en ningún aparte de la demanda se expresa que la pretensión esté encaminada al cumplimiento de obligaciones diferentes a la establecida en la orden judicial. Su análisis debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo que, en el presente caso, está constituido por la sentencia nro. 216 del 5 de noviembre de 2010, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cali, y la sentencia nro. 83 del 109 de abril de 2012, emitida por esta Corporación, con su respectiva constancia de ejecutoria.

Es a la parte demandada a la que le corresponde desvirtuar la existencia del saldo insoluto reclamado por la parte demandante, haciendo uso de las herramientas legales que la ley le confiere para tal fin. Así las cosas, este juzgador dispondrá revocar la decisión de negar el mandamiento de pago tomada por la juez de primera instancia, para que, en su lugar, proceda a emitir una nueva decisión, limitándose a efectuar el estudio pertinente respecto al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo.

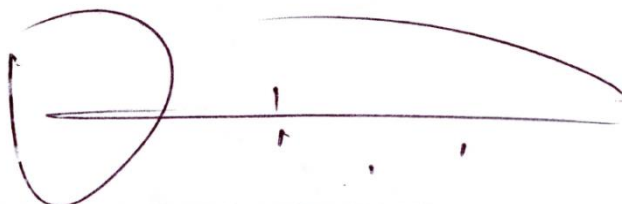
En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el auto interlocutorio No. 481 del 8 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó el mandamiento de pago, de conformidad con la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al Juzgado de Origen para lo de su competencia, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia¹⁵.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT
Magistrado

¹⁵ Proyecto: ACH
VoBo Secretario