

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Auto interlocutorio

MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-009-2019-00067-01
DEMANDANTE:	FABIOLA GUERRERO DÍAZ
DEMANDADO:	UGPP maurocas77@yahoo.com
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – CONFIRMA EL AUTO QUE NO LIBRÓ MANDAMIENTO DE PAGO

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto nro. 578 del 14 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Cali, mediante el cual negó el mandamiento de pago dentro de la acción ejecutiva propuesta por la señora Fabiola Guerrero Díaz en contra de la UGPP.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del proceso ejecutivo, la señora Fabiola Guerrero Díaz solicitó librar mandamiento de pago contra la UGPP por la suma de \$ 92.390.856, resultantes de las diferencias pensionales reconocidas a la demandante desde el 1 de noviembre de 2004, teniendo en cuenta el 100% del salario que devengó durante los dos años de servicios. Así mismo, pretende el pago de la suma de \$100.532.905 por concepto de intereses liquidados en los términos de los artículos 176 y 167 del CPACA.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio nro. 578 del 14 de agosto de 2019, el Juzgado Noveno Administrativo de Cali negó el mandamiento de pago solicitado por la señora Fabiola Guerrero Díaz en contra de la UGPP. Los argumentos expuestos fueron los siguientes:

“Al entrar a estudiar si el título ejecutivo que sirve de base para la ejecución cumple con todas las exigencias formales descritas en las normas que regulan la materia, se encuentra que no está integrado en debida forma, pues no obra dentro del plenario la Resolución No. RDP 028693 del 18 de julio de 2017, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP dio cumplimiento a la Sentencia No. 123 del 22 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca que revocó la Sentencia No. 49 del 24 de octubre de 2011, del juzgado Cuarto Administrativo en Descongestión del Circuito Judicial de Cali.

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



Si bien la parte ejecutante allegó un oficio visible a folio 48, que da información de la Resolución No RDP 028693 del 18 de julio de 2017, lo cierto es que dicho escrito no corresponde al acto que dio cumplimiento al mencionado fallo, documento que hace parte del título ejecutivo complejo.

En ese sentido, es pertinente señalar que, el artículo 297 del CPACA, contiene una enumeración de los documentos que constituyen título ejecutivo para los efectos de ésta jurisdicción, y en consecuencia enumera los siguientes:

“...”

Tomando como marco de referencia lo anterior, debe decirse que dicha norma establece una enumeración que en modo alguno es taxativa y debe interpretarse en concordancia con las disposiciones del C.G.P., en esta materia, por lo que cuando el título ejecutivo es complejo, deben allegarse tanto la sentencia como el acto administrativo que dio cumplimiento a la misma.

En virtud de lo anterior, le asiste el deber al ejecutante de aportar con la demanda ejecutiva todos los documentos necesario que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le esta vedado ordenar la corrección de la demanda para que se allegue al expediente documento para integrar el título...”

“...”

“Finalmente, se tiene que la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través del auto interlocutorio de importancia jurídica 0-001-2016 fechado el 25 de julio de 2016, precisó que quien obtenga una sentencia de condena a su favor, puede optar por iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario o, si lo prefiere la demandante puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA; esta última situación es la que se presenta en el caso concreto, por lo que la parte ejecutante se encontraba en la obligación de anexar junto con las sentencias, la Resolución No. RDP 028693 del 8 de julio de 2017, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribución Parafiscales de la Protección Social- UGPP dio cumplimiento a la Sentencia No. 123 del 22 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que revocó la Sentencia No. 49 del 24 de octubre de 2011, del juzgado Cuarto Administrativo en Descongestión del Circuito Judicial de Cali.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandante, presentó recurso de apelación contra la decisión tomada por el Juzgado Noveno Administrativo de Cali, argumentado:

“Se reprocha que el juez de primera instancia no hubiese concedido la oportunidad de subsanar la demanda ejecutiva y así poder aportar la copia del documento que considera indispensable para proferir mandamiento de pago.

Acudir al rechazo sin dar la oportunidad de subsanar afecta el derecho de acceso a la justicia. El excesivo rigor en la decisión cuestionada lesiona el contenido axiológico constitucional que refiere.

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



No se trata de excusar la irregularidad en el planteamiento del libelo demandatorio en la salvaguarda de los derechos, sino que en el caso particular debió tenerse en cuenta por el operador jurídico que en la demanda en el acápite fáctico se precisó

CUARTO. La entidad ejecutada, luego de abundante comunicación cruzada, decidió mediante resolución RDP 028693 del día dieciocho (18) de julio del año dos mil diecisiete (2017), dar cumplimiento a lo dispuesto por el H. Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que ordenó reliquidar la prestación de Guerrero Díaz, la que fijó en la suma de \$1.454.457 con efectos fiscales desde el 25 de noviembre de 2013.

Sumado a la relación de medios probatorios que se aportan al proceso de ejecución

1...

2...

3...

4...

5...

6. Fotocopia de la resolución RDP del día 18 de julio de 2017, proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Penal y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

7...

Esto significa que al reclamo no sólo se adjuntaron las debidas copias de los fallos judiciales que enervan la ejecución, sino que se aportó el acto administrativo por medio del cual la ejecutada cumplió parcialmente la sentencia No. (sic) es una omisión en la constitución del título, según el argumento del a-quo, sino constituyó una omisión pues a pesar de relacionarse físicamente se desatendió agregarlo.

De tal manera que si dicho acto administrativo constituye además un ANEXO de la demanda, por lo tanto, lo que procedía era la inadmisión de la demanda pero no negar el mandamiento de pago por falta de conformación del título.

Sobre la complejidad del título ejecutivo que consideró el juez de primera instancia, dispuso:

Esta afirmación desconoce que la sentencia No. 123 del 22 de noviembre de 2012 del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante la que se revocó la decisión del Juzgado Cuarto Administrativo de Descongestión del Circuito de Santiago de Cali constituye el único título ejecutivo que se requiere para adelantar el proceso y librar mandamiento de pago, pues fue en la providencia judicial donde se llevó a cabo el reconocimiento del derecho y con ello la declaración de existencia de la respectiva obligación.

La tesis del A-quo desconoce que cuando nos encontramos frente a un título ejecutivo con fuente judicial, este únicamente se encuentra conformado por la respectiva sentencia, es decir, se trata de un título simple y no complejo.

Avalar la antigua tesis del título complejo es desconocer los principios de acceso a la justicia (art. 2 CGP), de efectividad de los derechos reconocidos y la prohibición de exigir formalidades innecesarias (art. 11 ibídem).

El numeral primero del artículo 297 del CPACA, es claro en manifestar que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativo, mediante las cual se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, constituyen título ejecutivo.

Exigir el acto administrativo que ordenó cumplir la sentencia para poder proferir auto de mandamiento de pago es desconocer que la obligación que se reclama nació y se encuentra en la sentencia.

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



V.

CONSIDERACIONES:

5.1. COMPETENCIA

Por remisión expresa de los artículos 299 y 306 del CPACA, de conformidad con el numeral 4 del artículo 321 del CGP el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago es susceptible del recurso de apelación, siendo competente en segunda instancia el Tribunal para desatar el mismo. La norma en comento señala lo siguiente:

“Art. 321. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

(...)

4.- El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.

(...)

Por su parte, el artículo 243 del CPACA dispone que son apelables los siguientes autos:

“Art. 243.- Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

3. El que ponga fin al proceso.

5.2 PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae en establecer, si el Juzgado Noveno Administrativo de Cali debió inadmitir la demanda ejecutiva presentada por la señora Fabiola Gutiérrez Díaz en contra de la UGPP para allegar la Resolución nro. 028693 del 18 de julio de 2017, por medio de la cual se dio cumplimiento a la sentencia nro. 123 del 22 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y así constituir el título ejecutivo necesario para librar mandamiento de pago por la suma de \$ 92.390.856, resultantes de las diferencias pensionales reconocidas a la demandante desde el 1 de noviembre de 2004, teniendo en cuenta el 100% del salario que devengó durante los dos años de servicios..

5.3 TESIS DEL DESPACHO

El Despacho confirmará la decisión apelada, ya que no está permitido al juez inadmitir la demanda para que se constituya en debida forma el título ejecutivo, ya que es obligación del demandante allegar toda la documentación necesaria para demostrar su existencia.



RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP

5.4 CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320¹ del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306² del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

A su turno, el artículo 328 ibídem dispone entre otros aspectos que: *“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”*.

Requisitos del título ejecutivo:

La finalidad del proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el ejecutante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible.

El artículo 422 del Código General del Proceso establece:

“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.” (Negrilla de la Sala)

De conformidad con el artículo transcrito, es claro que son demandables en proceso ejecutivo las obligaciones claras, expresas y exigibles que emanen de una sentencia de condena, sin embargo, antes de proceder a analizar este aspecto, es menester efectuar algunas precisiones:

El título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo. Los primeros miran, a que se trate de documento o documentos éstos que conformen unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. Las exigencias de fondo, atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una "obligación clara, expresa y

¹ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

² 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.

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

Frente a estas calificaciones, por **expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta."³

La obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la **exigibilidad** de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento⁴.

Sobre este concepto el Consejo de Estado⁵ ha dispuesto:

"La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea exigible es decir cuando pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a un plazo ni condición, previo requerimiento".

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo , el cual sobre los requisitos formales establece:

"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 Morales Molina, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. El proceso Civil. Tomo II.

⁴ SECCION TERCERA. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008).Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201).

⁵ Sección Tercera, sentencia del 10 de abril de 2003, Expediente 23.589, CP, María Elena Giraldo Gómez.

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



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.”(subrayado fuera del texto).

De la norma transcrita, se desprende que los requisitos formales hacen alusión a la necesidad de que los documentos que hacen parte del título constituyan una unidad jurídica, sean auténticos y emanen del deudor o su causante, provengan de una sentencia de condena emitida por juez o tribunal de una respectiva jurisdicción.

Ahora bien, por regla general en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. Sobre el particular, el Consejo de Estado⁶, expuso:

“Advierte la Sala que esta Corporación ha señalado que por regla general, en los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. Por excepción, el título ejecutivo es simple y se integra únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez... en los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial, como en el presente caso, por regla general para reclamar las acreencias pretendidas se requiere de un título complejo, consistente en la decisión judicial y el acto administrativo que cumple de manera parcial la obligación impuesta en la providencia.”

Caso concreto

En el presente asunto, el apoderado judicial de la parte demandante presentó demanda ejecutiva en contra de la UGPP con el fin de obtener, teniendo en cuenta la sentencia nro. 123 del 22 de noviembre de 2012 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, el pago de: a) los derechos reconocidos mediante sentencia 123 del 22 de noviembre de 2012 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, y b) los intereses de mora causados desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, hasta la fecha en que se produzca el pago.

En la demanda ejecutiva el apoderado judicial de la parte demandante manifestó que la entidad demandada expidió la Resolución nro. 028693 del 18 de julio de

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia del 4 de febrero de 2016 proceso nro. 11001-03-15-000-2015-03434-00(AC).

RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP



2017, a través de la cual dió cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia nro. 123 del 22 de noviembre de 2012, sin embargo, dicha pieza procesal no fue allegada al plenario.

Como consecuencia de lo anterior, el Juzgado Noveno Administrativo de Cali profirió el auto nro. 578 del 14 de agosto de 2019 que negó el mandamiento de pago solicitado por la señora Fabiola Guerrero Díaz al no aportar la Resolución nro. 028693 del 18 de julio de 2017 proferida por la UGPP, bajo el argumento, de que dicho acto administrativo junto con la sentencia nro. 123 proferida por el Tribunal Contencioso del Valle del Cauca constituye un título ejecutivo complejo y concluyó que la falta de los documentos que constituyen el título ejecutivo impide se libre mandamiento de pago.

El apoderado judicial de la parte demandante manifestó que el *a quo* debió inadmitir la demanda para allegar el documento faltante en el plenario, el cual fue relacionado en la demanda y por error no se adjuntó.

Para iniciar, el despacho aclara que en el presente asunto se pretende la ejecución de un título ejecutivo complejo, ya que como argumentó el demandante en los hechos, la UGPP expidió la Resolución nro. 028693 del 18 de julio de 2017 por medio de la cual dio cumplimiento a la sentencia nro. 123 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, documentos que conforman una unidad, por tal razón, no se puede considerar como lo expuso el actor que la sentencia constituye un título ejecutivo único y exclusivo para librar mandamiento de pago.

Por tanto, no se demostraron los defectos alegados por la parte actora, toda vez que la decisión de negar el mandamiento de pago atendió a lo establecido en la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso–, norma procesal vigente al momento en el cual se dictó la providencia objeto de análisis, y su interpretación resulta razonable y ajustada al procedimiento establecido legalmente para el efecto, además el demandante no cumplió con la carga requerida para presentar la demanda en debida forma de conformidad con lo expuesto en el artículo 297 del CPACA.

Además, es obligación del juez al momento de analizar la demanda ejecutiva: 1) analizar los requisitos formales, lo que significa que se debe determinar si los documentos allegados constituyen una unidad jurídica (artículo 297 del CPACA) Y 2) determinar si la obligación en ellos contenida es clara, expresa y exigible (artículo 422 del CGP), por tanto, si no se cumple con la primera condición, la debida constitución del título ejecutivo, no se puede estudiar si el mismo contiene una obligación clara expresa y exigible

En consecuencia, el ejecutante tenía la obligación de aportar además de la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, la copia auténtica de la Resolución nro. 028693 del 18 de julio de 2017, por medio de la cual la entidad dio cumplimiento al fallo judicial, pues hace parte del título complejo, requisito que en el presente caso no se cumplió, toda vez que el demandante no allegó dicha pieza procesal.



RADICACIÓN : 2019-0067-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : FABIOLA GUTIERREZ DÍAZ
Demandado : UGPP

En vista de lo anteriormente expuesto, se confirmará el auto nro. 578 del 14 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Cali. En consecuencia, se;

RESUELVE

PRIMERO.-CONFIRMAR el auto nro. . 578 del 14 de agosto de 2019 proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Cali

SEGUNDO: En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. (Acta No. ____).

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

Firmado electrónicamente

JHON ERICK CHAVES BRAVO

Firmado electrónicamente

FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ

firmado electrónicamente

RONALD OTTO CEDEÑO BLUME