

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., nueve (09) de febrero dos mil diecisiete (2017).

EXPEDIENTE N°. 11001-33-42-046-2017-00034-00
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO ÁLVAREZ RUIZ
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –
U.G.P.P. -

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

ASUNTO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la procedencia de la acción ejecutiva presentada por el señor JAIME ORLANDO ÁLVAREZ RUIZ contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P.-, con el objeto de que se libre mandamiento ejecutivo, entre otras, por la suma de DIECISIETE MILLONES SEISCIENTOS ONCE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON VEINTISÉIS CENTAVOS (\$17'611.675.26), por concepto de intereses moratorios derivados del cumplimiento de la sentencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", el día 14 de junio de 2012, confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección "A", mediante providencia de 13 de febrero de 2014; de acuerdo a las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Respecto de la competencia, este Despacho advierte que frente a demandas o solicitudes ejecutivas radicadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la

Ley 1437 de 2011, como en el presente caso, su conocimiento corresponde al juez que haya dictado la providencia objeto de ejecución, es decir, que la competencia se determina por el factor de conexidad dando aplicación a lo previsto en el artículo 156 numeral 9° del C.P.A.C.A. en consonancia con el art 308 *ibídem*. Así lo precisó:

“(...) De lo anterior, se infiere, claramente, que en las ejecuciones de las condenas impuestas por las Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez competente es aquel que profirió la sentencia, pues ese fue el querer del legislador, quien optó por aplicar el “principio de conexidad”, según el cual, el juez que conoce de la acción es el juez competente para la respectiva ejecución. La razón no podría ser otra que, considerar que quien ya conoció del proceso en el juicio declarativo o de cognición, está en mejor posición para dirimir la controversia relacionada con la ejecución del fallo (...)”

Conforme lo anterior, de acuerdo con los presupuestos desarrollados por el Tribunal, concluye este Despacho, que cuenta con competencia para conocer de la demanda ejecutiva presentada, en los términos del numeral 9° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo que si bien la sentencia de primera instancia fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, lo cual haría pensar que es dicha Corporación es la competente para conocer del proceso ejecutivo, lo cierto es que por el factor cuantía este despacho judicial es el competente para conocer del presente asunto, según lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 154 del C. G. del P.¹.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE FRENTE AL TRÁMITE

En relación con la normatividad aplicable que habrá de imprimirse al presente asunto, se advierte, que las sentencias que constituyen título ejecutivo se profirió al amparo del C.C.A.; sin embargo, la demanda ejecutiva fue presentada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por lo tanto, el proceso que aquí nos ocupa deberá someterse a las reglas procedimentales allí previstas. En lo no regulado en este código, señala el art 306 *idem* que se seguirá el de procedimiento civil en

¹ “ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7. De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)”

aquellos aspectos que sean compatibles con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante lo anterior, se precisa que con la expedición del Código General de Proceso (Ley 1564 de 12 de julio de 2012), los procesos ejecutivos que cursan en esta jurisdicción habrán de ceñirse a lo regulado en la nueva normatividad, siguiendo los parámetros contenidos en el numeral 4º del artículo 625 ibídem, que a su tenor dispone:

“Artículo 625. Tránsito de legislación.

(...)

4. Para los procesos ejecutivos: Corregido por el art. 13. Decreto Nacional 1736 de 2012

Los procesos ejecutivos en curso, se tramitarán hasta el vencimiento del término para proponer excepciones con base en la legislación anterior. Vencido dicho término el proceso continuará su trámite conforme a las reglas establecidas en el Código General del Proceso.

En aquellos procesos ejecutivos en curso en los que, a la entrada en vigencia de este código, hubiese precluido el traslado para proponer excepciones, el trámite se adelantará con base en la legislación anterior hasta proferir la sentencia o auto que ordene seguir adelante la ejecución. Dictada alguna de estas providencias, el proceso se seguirá conforme a las reglas establecidas en el Código General del Proceso.

b) Si no se ha iniciado el trámite de las excepciones de mérito o estuviere en curso, el juez citará a la audiencia prevista en este código para los procesos ejecutivos.

c) Si el proceso estuviere a despacho para proferir fallo, el juez lo dictará por escrito dentro del término que estuviere corriendo.”

En consecuencia, conforme lo anterior, se advierte que el trámite que habrá de aplicarse al presente asunto, será el correspondiente al Código General del Proceso, sin perjuicio de la notificación del auto que libra mandamiento de pago, la cual se efectuará de manera personal en los términos del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del CGP, toda vez que así lo dispone de manera expresa dicha normatividad.

Asimismo, se advierte que las sentencias base de la ejecución fueron expedidas bajo los parámetros del Decreto 01 de 1984, por tal razón, deberá este Despacho seguir los parámetros establecidos en dichas providencias para efectos de la ejecución, si a ello hay lugar.

Conforme a lo expuesto, el Despacho procede a pronunciarse frente a la demanda ejecutiva laboral de la referencia, bajo los parámetros legales que corresponden, por tanto, al hacerlo examina lo siguiente:

3. RESPECTO AL ÁMBITO DE DECISIÓN DEL JUEZ EN LOS PROCESOS EJECUTIVOS DERIVADOS DE SENTENCIAS PROFERIDAS EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Las condenas contenidas en sentencias judiciales proferidas por esta jurisdicción en la especialidad laboral, no contienen una orden de pago donde se señale una suma líquida de dinero, sino que disponen una serie de instrucciones para que la entidad proceda a dar cumplimiento a la condena y realice la respectiva liquidación, por ello, las órdenes dadas por el Juez en aquellas, solo se concretan cuando la entidad en el acto que da cumplimiento al fallo y realiza la respectiva liquidación.

Es usual que la parte beneficiada por la condena, considere que la liquidación realizada por la entidad no dio cumplimiento a la sentencia, y solicite el mandamiento ejecutivo por la cantidad líquida de dinero que estime correcta. Radicada en estas condiciones la demanda ejecutiva, el Juez competente, luego de revisar los presupuestos formales de la acción ejecutiva, caducidad, plazo, formalidades del título, entre otros y aplicando los principios de **“Acceso a la administración de justicia”** y **“buena fe”**, libra el mandamiento de pago por la **cantidad estimada** por la parte ejecutante, o se niega en el evento que se logre establecer con el material probatorio allegado al plenario, que lo solicitado excede la orden dada en la sentencia que constituye el título ejecutivo.

Así, se precisa que la cantidad señalada en el mandamiento de pago, que se libra en un proceso ejecutivo emanado de una sentencia judicial de carácter administrativo laboral, corresponde a la estimada por la parte favorecida, por tanto, sólo tiene carácter de enunciativa, siendo en el trámite de dicho proceso donde se determina aquella, con la aprobación de la liquidación.

En consecuencia, la cantidad determinada en el mandamiento de pago, puede variar al demostrarse en el proceso la existencia de pago, o por la prosperidad de cualquier excepción que la extinga o modifique.

4. REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual 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. 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. (Negrilla u subrayas por el Despacho)

Además de lo antes expuesto, se tiene que el artículo 422 del Código General del Proceso, que resulta aplicable por remisión del artículo 299 del CPACA, señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo, estableciendo al respecto:

“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.”

En la disposición citada se indican los elementos que delimitan un título ejecutivo, y lo define como un documento que constituye prueba contra el deudor o de su causante, en el cual se encuentran contenidas obligaciones claras, expresas y exigibles.

A partir de tal significado, se ha determinado que el título ejecutivo debe cumplir ciertos requisitos de orden formal y sustancial que lo determinan como tal, definidos como:

“Las condiciones formales atañen a que los documentos que integran el título 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 que en procesos contencioso administrativos o de policía apruebe liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme. Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, y que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.”²

De esta forma, los requisitos formales hacen alusión a la necesidad de que los documentos que hacen parte de dicho título constituyan una unidad jurídica, que los mismos sean auténticos y emanen del deudor o su causante.

Por su parte, las condiciones de fondo se dirigen a que en los documentos base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, y que las mismas sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero³. De manera que la obligación debe ser fácilmente inteligible, cumpliendo el requisito de la claridad, estar formulada en forma directa, esto es, de forma expresa, y además ser ejecutable, por no estar pendiente de plazo o condición.

Así las cosas, el ejecutante deberá cumplir con la carga aludida para la debida integración del título ejecutivo.

² García de Carvajalino, Yolanda. El proceso ejecutivo en el contencioso administrativo. Ediciones Nueva Jurídica. Pág. 72

³ Al respecto ver Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicación número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez y Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 30 de mayo de dos mil trece (2013). Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número 18057.

En el caso bajo análisis, se presentaron los siguientes documentos, en aras de conformar el título ejecutivo:

1. Copia auténtica de los fallos de 14 de junio de 2012 y 13 de febrero de 2014, proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección “A” y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” respectivamente; sin embargo, dichos documentos indican de manera expresa que no prestan mérito ejecutivo (folios 4-37).
2. Copia auténtica de las Resolución N°. RDP 028910 de 23 de septiembre de 2014, por medio de la cual se dio cumplimiento a la sentencia judicial citada en el numeral anterior, sin la constancia de ser primera copia que presta mérito ejecutivo (folios 38-41).

Así las cosas, si lo pretendido por la accionante es que se libre mandamiento de pago con base en los documentos antes mencionados, los mismos debe cumplir con las cargas impuestas por el legislador para tales efectos, esto es, aportar en copia auténtica la sentencia proferida con su constancia de ejecutoria y que preste mérito ejecutivo y copia del acto administrativo por medio del cual se pretende el cumplimiento del título de recaudo ejecutivo, con constancia de ser primera de conformidad con el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, el artículo 430 del Código General del Proceso, regula lo relativo al mandamiento de pago así:

“ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal...”
(Negrita y subraya del Despacho).

A su turno el artículo 114 del Código General del Proceso establece:

“ARTÍCULO 114. COPIAS DE ACTUACIONES JUDICIALES. Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:
(...)

2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria”.

Finalmente el artículo 215 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es claro al regular:

***“ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS.
Inciso derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012***

La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley”.

De conformidad con el artículo 215 del CPACA, los documentos constitutivos del título ejecutivo deberán cumplir con los requisitos consagrados en la ley, dejando expresamente regulado que los mismos no pueden presentarse en copia simple, pues de ser así, carecerían de validez y valor probatorio.

Para efectos del C.P.A.C.A, constituyen título ejecutivo, según el art 297, los siguientes:

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...

3...

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.

Así las cosas, al revisar la demanda, y la documentación allegada al proceso de la cual se pretender derivar merito ejecutivo, **se infiere que con aquella no se aportó copia que preste mérito de las sentencias de primera instancia y la constancia de ser primera copia de la Resolución N°. RDP 028910 de 23 de septiembre de 2014**, por ello, advierte este Juzgado, que el título ejecutivo no está integrado legalmente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 297 del C.P.A.C.A.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", en auto de 7 de abril de 2016, señaló lo siguiente:

"Sobre el valor de las copias para acreditar la autenticidad de los títulos ejecutivos, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció en este sentido:

*"Así las cosas, cuando entre en vigencia el acápite correspondiente a la prueba documental, contenida en el C.G.P., se avanzará de manera significativa en la presunción de autenticidad de los documentos, lo que es reflejo del principio de buena fe constitucional; lo anterior, toda vez que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias.
(...)*

Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (...)"⁴

Sentado lo anterior, advierte la Sala que esta Corporación⁵ 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."

⁴ Sentencia de 28 de agosto de 2013. Consejo de Estado, Sección Tercera. M.P. Enrique Gil Botero. Radicado No. 05001-23-31-000-1996-00659-01 (25.022). Actor: Rubén Darío Silva Alzate y otros. Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación y Otros.

⁵ Auto de 27 de mayo de 1998. Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandante sociedad Hecol Ltda., Demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

En ese orden de ideas, es de advertir por parte de este Despacho que el título ejecutivo en el presente asunto, es de los denominados complejos, en razón que existe una sentencia y un acto administrativo por medio del cual se da cumplimiento a dicha providencia, luego entonces, si lo pretendido por el ejecutante es que se libere mandamiento de pago con base en lo dispuesto por las citadas providencias, ha de cumplir con las cargas impuestas por el legislador para tales efectos, esto es, aportar copia auténtica que presta mérito ejecutivo de la sentencia proferida que declara el derecho, con la respectiva constancia de ejecutoria y de los actos administrativos que integran el título ejecutivo, igualmente con constancia de ejecutoria y de que la copia corresponde al primer ejemplar.

Estudiada la documentación allegada como soporte del título ejecutivo y con fundamento en lo expuesto, no se librarán mandamientos ejecutivos, porque no se cumple la exigencia propia del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quedó anotado.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda,

RESUELVE

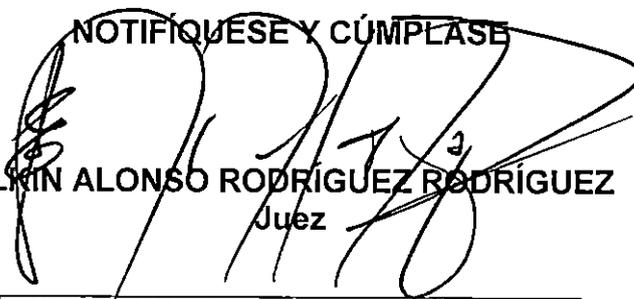
PRIMERO.- NEGAR el mandamiento de pago solicitado, mediante apoderado judicial, por el señor JAIME ORLANDO ÁLVAREZ RUIZ contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P., con fundamento en lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO.- POR SECRETARIA, en firme este proveído, desglóse los documentos aportados como anexo por la parte ejecutante y archívese la actuación. Déjense las constancias del caso en el sistema Siglo XXI.

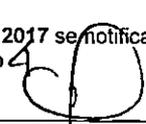
TERCERO.- RECONOCER Personería Adjetiva a la abogada Nelly Díaz Bonilla, identificada con cédula de ciudadanía N°. 51.923.737 expedida en Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional N°. 278.010 del Consejo Superior

EXPEDIENTE N°. 11001334204620170003400
DEMANDANTE: JAIME ORLANDO ÁLVAREZ RUIZ
DEMANDADO: U.G.P.P.

de la Judicatura, para actuar como apoderadA del ejecutante, en los términos y para los efectos del poder que le fue conferido (folio 1)

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

ELYIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

JUZGADO CUARENTA Y SEIS (46) ADMINISTRATIVO
DE CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Hoy 10 de febrero de 2017 se notifica el auto anterior por anotación en el Estado 

MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA