

REPUBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2018-00086-00
EJECUTANTE: JORGE EDUARDO PALACIOS SANABRIA
EJECUTADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL
Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCION SOCIAL (UGPP)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

ASUNTO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la procedencia de la acción ejecutiva presentada por el señor JORGE EDUARDO PALACIOS SANABRIA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), con el objeto de que se libre mandamiento por concepto de indexación, intereses moratorios y diferencia de la mesada pensional derivados de la condena impuesta en las sentencias de 31 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión y la de 24 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E" Sala de Descongestión.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Respecto de la competencia, este Despacho advierte que frente a demandas 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 9º del C.P.A.C.A. en consonancia con el art 308 *ibidem*. Al respecto,

el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala Plena, en providencia de 3 de febrero de 2014, radicado 25000234200020130635000, 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 la sentencia de primera instancia base de ejecución fue dictada por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión, y este Despacho asumió conocimiento del presente proceso proveniente del mismo, en cumplimiento de lo ordenado en el Acuerdo N°. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Bogotá, por medio del cual dispuso que *“Los despachos de Magistrados y Jueces de la Jurisdicción contencioso Administrativa permanentes y de descongestión que venían conociendo de procesos escritos, y aquellos en descongestión que pasaron a ocupar un Despacho permanente del mismo nivel, categoría y especialidad de dicha jurisdicción, continuarán con los procesos del sistema escrito, oral o mixto que venían conociendo, hasta su terminación”.*

Precisado lo anterior, es del caso examinar así mismo, la normatividad aplicable en este caso, por tanto, debe el Despacho entrar a analizar los requisitos de forma y de fondo para librar el mandamiento de pago solicitado en la demanda.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE FRENTE AL TRÁMITE

En relación con la normatividad aplicable que habrá de imprimirse al presente asunto, se advierte, que la sentencia que constituye título judicial en el presente asunto se profirió bajo la vigencia del C.C.A.; sin embargo, la demanda ejecutiva fue presentada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por lo que la misma deberá tramitarse por las reglas procedimentales allí previstas. En lo no regulado en este código, señala el art 306 *ídem* que se seguirá el de Procedimiento Civil en 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 la sentencia base de la ejecución fue expedida bajo los parámetros del Decreto 01 de 1984, por tal razón, y como quiera que con la presente demanda se busca el pago de unas obligaciones clara y expresas, deberá este Juzgador seguir los parámetros establecidos en dicha providencia.

Atendiendo todo lo anterior, entra el Despacho 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

Sea lo primero indicar, que las condenas contenidas en sentencias judiciales de carácter administrativo-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 y sobre la cual se libra el mismo, en tratándose de 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, esto es, a través de la aprobación de la liquidación del crédito.

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 FORMALES Y SUSTANCIALES 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.
(Negrita y 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 líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.”¹

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 dinero². 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.

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

¹ GARCÍA de Carvajalino, Yolanda. El proceso ejecutivo en el contencioso administrativo. Ediciones Nueva Jurídica. Pág. 72
² 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.

- Copia simple de la Sentencia de 31 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión³.
- Copia simple de la Sentencia de 24 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "E"⁴.
- Copia de la constancia de ejecutoria y de ser primera copia de las sentencias antes referidas⁵
- Copia simple de la Resolución No. RDP 035533 de 22 de septiembre de 2016⁶, proferida por la Subdirectora de Determinación de derechos pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, sin constancia de ejecutoria y de ser primer ejemplar.

Así las cosas, si lo pretendido por el ejecutante 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, de conformidad con lo dispuesto en 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 demandacompañada 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”.***

³ Folios 32 a 49

⁴ Folios 21 a 31

⁵ Folio 20

⁶ Folios 14 a 18

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.

Ahora, cabe advertir que el Consejo de Estado ha establecido que todos los documentos que constituyan título ejecutivo deben ser aportados al plenario en original o en copia auténtica, tal como lo prescribe el inciso segundo del artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, el cual destaca que la valoración de copias simples 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 ley⁷.

Si bien es cierto que la Sección Tercera del H. Consejo de Estado a través de sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2013 reconoció el valor probatorio de las copias simples como una manifestación de los principios constitucionales de la confianza y la buena fe, es necesario recordar que dicha providencia dejó por fuera de la presunción de autenticidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a aquellos documentos que funjan como título para una ejecución. Frente a lo narrado, esa Corporación argumentó⁸:

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 (ver 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 (ver contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 -nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (énfasis fuera del texto).

⁷ Disposición concordante con el inciso primero del artículo 246 del C.G.P, el cual consagra que las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013. exp. 25022. C.P. Enrique Gil Botero.

En consonancia con el precedente citado, el H Consejo de Estado en reciente pronunciamiento reafirmó la necesidad de que en los procesos ejecutivos el título que fundamenta la expedición de un mandamiento de pago sea allegado al plenario en original o en copia auténtica. Al respecto, dijo el órgano contencioso jurisdiccional:

Para la Sala resulta pertinente realizar una precisión en cuanto al alcance de la sentencia de unificación jurisprudencial cuyos apartes se vienen de transcribir, puesto que si bien se estableció en ella que en tratándose de procesos ejecutivos el título de recaudo que soporte la obligación debe obrar en original o en copia auténtica en los eventos autorizados por la ley, no es menos cierto que dicha restricción al ámbito de aplicación de la jurisprudencia transcrita solo opera para aquellos procesos que se tramiten de esa forma, esto es para los denominados procesos ejecutivos, excluyéndose por lo tanto de tal carga a los procesos ordinarios (...)⁹.

En este caso, 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 allegaron en copia auténtica las sentencias que constituyen título ejecutivo, así como tampoco, la constancia de ejecutoria, razón por la cual de dichos documentos no se advierte el mérito ejecutivo exigido para librar mandamiento de pago. Por lo tanto, no se libraré mandamiento ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

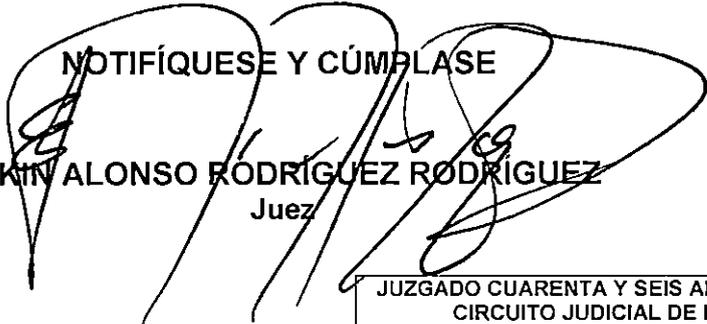
RESUELVE

PRIMERO. NEGAR el mandamiento de pago solicitado mediante apoderado judicial, por el señor JORGE EDUARDO PALACIOS SANABRIA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), con fundamento en lo expuesto en la parte motiva.

⁹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección "A", sentencia del 24 de febrero de 2016. exp. 41310. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2018-00086-00
EJECUTANTE: JORGE EDUARDO PALACIOS SANABRIA
EJECUTADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP)

SEGUNDO. Por Secretaría, 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
Hoy 23 de marzo de 2018 se notifica el auto anterior por
anotación en el Estado No. 010

MARIA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA