

REPUBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2018-00250-00
EJECUTANTE: MARIA AMANDA PINILLA
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 la señora MARIA AMANDA PINILLA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP) con el objeto de que se libere mandamiento por concepto de las condenas impuestas en sentencia proferida por el extinto Juzgado Primero Administrativo de Descongestión el 20 de junio de 2011.

CONSIDERACIONES

El asunto se contrae a determinar si la providencia que sirve de título de ejecución cumple las previsiones legales para librar mandamiento de pago.

Antes de que se proceda al estudio, análisis y decisión del problema jurídico planteado, se considera del caso hacer la siguiente precisión:

Como se sabe, en la Ley 1437 de 2011 no se estableció procedimiento para el proceso ejecutivo, sin embargo, la misma normatividad en el artículo 306 señaló que en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de

Procedimiento Civil¹, en el cual de manera expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo. La norma mencionada es del siguiente tenor:

“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”.

La norma hace alusión y remite al Código de Procedimiento Civil, normatividad que fue subrogada por el Código General del Proceso, el cual se encuentra vigente desde el año 2014.

1. De la caducidad de la acción ejecutiva

La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política. Con base en el sustrato constitucional se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico², buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social^{3,4}, garantizando el derecho de acceso a la

¹ Hoy Código General del Proceso

² Corte Constitucional, SC-115 de 1998. “El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular... “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado “ (...) “No cabe duda que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y cuando aquel resulte razonable. “Por consiguiente, la fijación de términos de caducidad responde como se ha expresado, a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales”. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000.

³ Corte Constitucional, SC-165 de 1993. “Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros”.

⁴ Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

administración de justicia⁵ dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional⁶.

Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales⁷. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal⁸.

⁵ Corte Constitucional, SC-418 de 1994. "El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia... En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta". Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-351 de 1994. "De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este (sic) derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda". Corte Constitucional, sentencia C-565 de 2000. "De la anterior jurisprudencia se puede concluir que la fijación de términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas, si bien implica una limitación al derecho de los individuos para interponerlas, está encaminada a asegurar la eficacia de los derechos de las personas, racionalizando el acceso a la administración de justicia. En tal medida, es necesario tener en cuenta además que el derecho de acción, en cuanto pretende el restablecimiento de derechos subjetivos, conlleva la obligación de su ejercicio oportuno. Por otra parte, ha sostenido esta Corporación que la determinación de la oportunidad para ejercer tal derecho corresponde fijarla al legislador, quien tiene un amplio margen discrecional para establecer los términos de caducidad de las acciones, quedando limitado únicamente por los principios de razonabilidad y proporcionalidad".

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, "La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia".

⁸ Corte Constitucional, SC-351 de 1994. "Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio (...) la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde". Corte Constitucional, sentencia C-115 de 1998. "El fenómeno jurídico de la caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular" (...) "La institución de esta clase de términos fijados en la ley, ha sido abundantemente analizada por la doctrina constitucional, como un sistema de extinción de las acciones, independientemente de las regulaciones consagradas a través de la figura jurídica de la prescripción extintiva de derechos". "Siempre se ha expresado que la caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho feneció inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos" (...) "La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (artículo 136 del CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado".

De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de ejecución derivado de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativa caducará una vez transcurran cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad.

2. 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.

(...)” (Subraya y Negrita 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.”⁹

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 dinero¹⁰. 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. Copia auténtica del fallo de 20 de junio de 2011, proferido por el extinto Juzgado Primero Administrativo de Descongestión con constancia de ser primera copia y de ejecutoria (fs.102-124).

⁹ GARCÍA de Carvajalino, Yolanda. El proceso ejecutivo en el contencioso administrativo. Ediciones Nueva Jurídica. Pág. 72

¹⁰ 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.

2. Copia de la Resolución No. RDP 013634 de 29 de octubre de 2012, por medio de la cual se reliquida una pensión de vejez en cumplimiento de una sentencia judicial (fs.37-42).

De acuerdo con las pruebas antes indicadas, observa el despacho que en el presente asunto no se cumplen las condiciones necesarias para librar mandamiento de pago en el presente asunto, teniendo en cuenta lo siguiente:

- ✓ **Que la obligación es clara y expresa** El título ejecutivo, esto es, la sentencia de 20 de junio de 2011, contiene la condena impuesta a la entidad ejecutada, relacionada con la reliquidación pensional de la ejecutante y el pago de los intereses moratorios.
- ✓ **Que el título preste mérito ejecutivo** Dicho requisito se cumple atendiendo que las sentencias que prestan mérito ejecutivo fueron allegadas en primera copia auténtica con la correspondiente constancia de notificación y ejecutoria.
- ✓ **Que la obligación es actualmente exigible** La formalidad contemplada en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo¹¹, no se cumple en el presente evento, toda vez que la sentencia base de ejecución quedó ejecutoriada el día **15 de julio de 2011**, lo que implica que para la fecha en la que se radicó la demanda ejecutiva **8 de junio de 2018**, no se encontraba satisfecha la condición de exigibilidad de la acción, y menos aún, la condición de ejecutabilidad, motivo por el cual debe negarse el mandamiento de pago.

Lo anterior, por cuanto el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo¹², aplicable a este caso por la fecha de expedición de la sentencia, dispone que la acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativa caducará una vez transcurran cinco (5) años contado a partir de la exigibilidad. Luego, de conformidad con lo dispuesto en el

¹¹ **ARTÍCULO 177.** (...) Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria."

¹² **"ARTÍCULO 164. – Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada:
(...)

K. Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.

artículo 177 ibídem, la exigibilidad opera en forma concomitante con la ejecutabilidad, es decir, que una vez transcurra el término de 18 meses que otorga la ley para que la entidad condenada dé cumplimiento al fallo, comienza a contarse el término de exigibilidad.

Ahora bien, en términos del artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el nuevo código sólo se aplica a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia.

Y agrega la norma que los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la entrada en vigencia de la Ley 1437 seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, esto es el Decreto Ley 01 de 1984.

En este caso la demanda fue presentada el 8 de junio de 2018, en vigencia del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo cuyo artículo 164 respecto del término de caducidad frente a la ejecución judicial señala:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

1. En cualquier tiempo, cuando:

(...)

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida;

(...).”

Así las cosas, se tiene que la sentencia quedó ejecutoriada el día **15 de julio de 2011**, por tanto se hizo exigible desde el **15 de enero de 2013**, de lo que se infiere que la acción podía ser impetrada hasta el **15 de enero de 2018**, y comoquiera que la demanda ejecutiva se presentó el **8 de junio de 2018**, se evidencia que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Tanto la prescripción como la caducidad son fenómenos de origen legal cuyas características y efectos debe indicar el legislador; estas figuras procesales permiten determinar con claridad los límites para el ejercicio de un derecho. En virtud de la prescripción, en su dimensión liberatoria, se tiene por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular. En tanto que la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente.

En este caso, el límite temporal para demandar se encuentra superado con creces porque el término feneció el 15 de enero de 2018, siendo la demanda presentada cinco meses después, esto es el 8 de junio de 2018 tal como da cuenta la constancia de presentación de la demanda visible a folio 1.

De conformidad con lo anterior, el despacho negará el mandamiento de pago, comoquiera que la oportunidad para presentar la demanda ha finalizado, luego el título judicial, no es actualmente exigible.

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar probada la ocurrencia del fenómeno jurídico de la caducidad en este asunto.

SEGUNDO: NEGAR el mandamiento de pago solicitado mediante apoderado judicial, por la señora MARIA AMANDA PINILLA contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), con fundamento en lo expuesto en la parte motiva.

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2018-00250-00

EJECUTANTE: MARIA AMANDA PINILLA

EJECUTADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP)

TERCERO: 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 20 de mayo de 2019 se notifica el auto anterior por
anotación en el Estado No. 1905

MARIA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA