

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 598

Villavicencio, veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO  
DEMANDANTE: MARÍA ELENA GUTIÉRREZ DE MANZANO  
DEMANDADO: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES PARA LA  
PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-000-2015-00376-01

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante, contra la providencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 31 de julio de 2015, por medio de la cual resolvió negar el mandamiento de pago.

**I) Antecedentes:**

**a) La demanda:**

La señora María Elena Gutiérrez de Manzano presentó demanda ejecutiva en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, a fin de que se libere mandamiento de pago a su favor, por la siguiente suma de dinero:

- Por concepto de intereses moratorios, la suma de \$32.401.123.70, que se causó entre el 27 de febrero de 2010 al 24 de febrero de 2012, como consecuencia del pago inoportuno de las sumas a que tenía derecho la ejecutante con el reconocimiento de la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Jorge Hermelindo Manzano Fajardo (q.e.p.d.), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

## **b) Auto apelado**

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 31 de julio de 2015, decidió negar la solicitud de mandamiento de pago presentada por la señora María Elena Gutiérrez de Manzano, aduciendo que no aportó junto con la demanda ejecutiva la constancia de ejecutoria de la decisión judicial adoptada dentro del proceso ordinario, documento indispensable para determinar el momento en que la obligación se hizo exigible y por tanto, concluyó que el título ejecutivo presentado por la parte ejecutante no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos en el artículo 422 del C.G.P y en consecuencia, procedió a negar el mandamiento ejecutivo. (Fl. 53-55, C1)

## **c) Recurso de apelación**

La parte ejecutante mediante memorial radicado el 15 de mayo de 2015, presentó recurso de apelación contra la anterior providencia, solicitando que se revoque y en su lugar, se ordene librar mandamiento de pago.

Alega que a folio 12 del expediente, obra el original de la certificación expedida en su momento por la doctora Rosvarinia Benavides Romero, Secretaria del despacho de origen, con la cual se evidencia que las sentencias de primera y segunda instancia debidamente aportadas, son primeras copias que prestan mérito ejecutivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del C. P. C.

Sostiene que si la constancia de notificación de ejecutoria y con nota de prestar mérito ejecutivo, está bien o mal expedida, esta carga no recae en la parte ejecutante y por ende, de resultar mal expedida, solicita que se ordene al *a quo* la expedición de una nueva con la fecha exacta de notificación y ejecutoria de las sentencias judiciales. (Fl. 58-59, C1)

## **II) Consideraciones de la Sala:**

### **a) Competencia:**

Corresponde a la Sala, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pronunciarse para decidir sobre el recurso de apelación

dirigido contra auto interlocutorio dictado por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento de pago.

**b) Problema Jurídico**

El problema jurídico a resolver en este asunto, consiste en determinar si en el caso presente estuvo bien denegado el mandamiento de pago por parte del Juzgado Sexto Administrativo oral del Circuito de Villavicencio, por no haberse allegado por parte de la ejecutante, constancia de ejecutoria de las sentencias base de ejecución.

Para resolver, el Tribunal en breve, hará un análisis jurídico de los requisitos exigidos para calificar los títulos ejecutivos, específicamente en los promovidos con fundamento en providencias judiciales, con el propósito de concluir en el caso concreto; conforme el material probatorio obrante en el proceso, si el título presentado por la parte ejecutante cumple o no las exigencias para librar mandamiento de pago.

**c) Análisis jurídico y jurisprudencial**

En materia contenciosa administrativa, la Ley 1437 de 2011; dispone en su artículo 297 que constituyen título ejecutivo, entre otros, las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así:

“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.”

Como quiera que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “C.P.A.C.A.” no regula en extenso el trámite del proceso ejecutivo, se debe dar aplicación en estos asuntos a lo dispuesto en el Código General del Proceso “C.G.P.”, en virtud del artículo 306 del C.P.A.C.A., el cual ordena que en los aspectos no regulados se seguirá el Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

Así las cosas, tenemos que el Código General del Proceso en su artículo 422, señala:

**“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.”

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia de 31 de mayo de 2018, frente a los requisitos de fondo y forma que debe reunir el título ejecutivo, sostuvo:

“La norma citada en precedencia establece los requisitos de fondo y formales que debe reunir un título ejecutivo. Sobre el particular, la Sección Segunda de esta Corporación en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup> ha señalado como requisitos: i) de **fondo**: que la obligación sea clara, expresa y exigible y, además, que en el título aparezca consignada una suma líquida **o liquidable** por simple operación aritmética, siempre y cuando se trate de obligaciones dinerarias; ii) de **forma**: cuando se trate de sentencias judiciales, se debe acompañar la constancia de ejecutoria, asimismo, los documentos que hagan parte del título deben conformar una unidad jurídica, ser auténticos, emanen del deudor o el causante, entre otros.

Adicional a lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado que cuando el fundamento del proceso ejecutivo sea una sentencia judicial acatada de manera imperfecta, el título ejecutivo es complejo, pues está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto que expide la administración para cumplirlo. Por el contrario, el título será simple, cuando la

<sup>1</sup> Pueden consultarse las providencias de 17 de marzo de 2014 (expediente 2014-00147-00. Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve) y de 4 de febrero de 2016 (expediente AT2015-03434-00. Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve)

administración no ha cumplido la decisión judicial, en cuyo caso, aquel está conformado solamente con la sentencia ejecutoriada.”<sup>2</sup>

Con fundamento en la Ley y la jurisprudencia en cita, en la ejecución de providencias judiciales, los requisitos de fondo son:

1. Que la obligación sea **Clara**.
2. Que la obligación sea **Expresa**.
3. Que la obligación sea **Exigible**.

Por otra parte, los requisitos de forma conciernen a:

1. El fallo.
2. **La constancia de ejecutoria**.
3. El acto que expide la administración para cumplirlo.

Sumado a lo anterior, se destaca que el numeral 2 del artículo 114 *idem*, consagra que las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo **requieren constancia de ejecutoria**, así:

“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:

1. A petición verbal el secretario expedirá copias sin necesidad de auto que las autorice.

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

3. Las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la ley o lo pida el interesado.

4. Siempre que sea necesario reproducir todo o parte del expediente para el trámite de un recurso o de cualquiera otra actuación, se utilizarán los medios técnicos disponibles. Si careciere de ellos, será de cargo de la parte interesada pagar el valor de la reproducción dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ordene, so pena de que se declare desierto el recurso o terminada la respectiva actuación.

5. Cuando deban expedirse copias por solicitud de otra autoridad, podrán ser adicionadas de oficio o a solicitud de parte.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN PRIMERA; Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ; Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018); Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00824-00(AC); Actor: MARTA ISABEL RAMÍREZ VANEGAS; Demandado: JUZGADO 18 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN Y EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

De igual modo, se exalta que el mencionado artículo no señala como requisito acompañar junto con las providencias judiciales que se pretendan utilizar como título ejecutivo, la constancia de que son primera copia, pero como se advirtió, si dispone que deberá allegarse junto con ellas, la constancia de ejecutoria, aunado a la constancia de autenticidad cuando lo exija la Ley y en este caso, según el artículo 422 del C.G.P. pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y, constituyan plena prueba contra él, lo que significa que el documento en el cual se hace constar la obligación, debe ser cierto o auténtico.

En este orden, la Sala procederá a estudiar en el caso concreto, si hay lugar en el presente asunto a negar el mandamiento ejecutivo por ausencia de la constancia de ejecutoria de los fallos de primera y segunda instancia del proceso ordinario que se pretende ejecutar.

#### d) Caso concreto

La señora María Elena Gutiérrez de Manzano el 13 de julio de 2015, presentó demanda ejecutiva contra la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP" con el propósito de que se librara mandamiento de pago por valor de \$32.401.123.70, por concepto de intereses moratorios desde el 27 de febrero de 2010 al 24 de febrero de 2012, con ocasión del incumplimiento por parte de la entidad ejecutada de los fallos de primera y segunda instancia proferidos por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado No. 50001-23-31-000-2004-10895. (Fl. 1-9, C1).

Junto con el escrito de demanda, aportó:

- Constancia expedida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio el 15 de abril de 2010, por medio de la cual se certificó que las copias de la sentencia de primera instancia proferida por ese Despacho Judicial el 1 de febrero de 2008 y de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 9 de febrero de 2010 son "*(...) copia auténtica con destino a la parte actora y presta mérito ejecutivo*": (Fol. 12, C1).

- Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio el 1 de febrero de 2008, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión de jubilación del señor José Hermelindo Manzano Fajardo (q.e.p.d.) (Fl. 13-25, C1).
- Sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 9 de febrero de 2010, a través de la cual se revocó la sentencia de primera instancia y en su lugar, se reconoció la reliquidación de la pensión de jubilación del señor José Hermelindo Manzano Fajardo (q.e.p.d.). (Fl. 26-35, C1).
- Resolución No. UGM 015604 de 28 de octubre de 2011, por medio de la cual se reliquidó la pensión de vejez a favor del señor José Hermelindo Manzano Fajardo, en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Tribunal Administrativo del Meta. (Fl. 36-46, C1).
- Resolución No. RDP 035584 de 05 de agosto de 2013, por la cual se sustituye la pensión de jubilación del extinto José Hermelindo Manzano Fajardo a su esposa, la señora María Elena Gutiérrez de Manzano. (Fl. 47-49, C1).

En el caso, tenemos que el *a quo* negó el mandamiento de pago al considerar que el título ejecutivo no cumplía con las exigencias del artículo 422 del C.G.P. toda vez que no contaba con la constancia de ejecutoria.

Al respecto, el Consejo de Estado en providencia de 11 de septiembre de 2003, al estudiar un caso de cobro coactivo, pero que se aviene al asunto de marras, sostuvo lo siguiente:

"  
 (...).  
 Veamos entonces si, como dice el demandado, para librar mandamiento ejecutivo "imperiosamente debe existir constancia de la ejecutoria de la sentencia", o si basta que esa condición aparezca demostrada en el proceso.  
 (...)  
 Luego, el cumplimiento de la exigencia consistente en que para librar mandamiento ejecutivo "imperiosamente debe existir constancia de la ejecutoria de la sentencia" resulta ser un formalismo innecesario en este caso, pues como quedó demostrado, no fue indispensable para determinar la fecha en que la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia quedó ejecutoriada y frente a esa providencia en firme que confirmó la de segunda instancia, la obligación del a-quo era cumplir sus disposiciones y adoptar las medidas pertinentes para hacerlas efectivas, entre otras, para obtener el pago

de 54 salarios mínimos legales mensuales, multa impuesta al procesado doctor N.O.Q., como autor responsable del delito de prevaricato por acción.  
(...)”<sup>3</sup>

En este caso, si bien es cierto junto con la demanda no se aportó constancia de ejecutoria, documento que dicho sea de paso, tiene como propósito evitar que la obligación se cobre antes de tiempo, no es menos cierto que si el juzgado de conocimiento expidió constancia en la cual quedó registrado que los fallos de primera y segunda instancia objeto de cuestionamiento, son primera copia auténtica y prestan mérito ejecutivo, es por la potísima razón que las providencias se encontraban debidamente ejecutoriadas y la ausencia de esta información en dicho documento, no podía ser impedimento para que el juez de ejecución, adoptara las medidas pertinentes en aras de determinar la fecha en que adquirió firmeza la decisión y consecuentemente, procediera a estudiar la viabilidad de librar mandamiento de pago.

De tal suerte que bien podía el *a quo*, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, obtener la copia del proceso ordinario, bajo el entendido que el expediente se encuentra en su poder, por ser el mismo juez que conoció del proceso ordinario; en su defecto, ha debido el *a quo*, inadmitir la demanda con el fin de concederle a la parte ejecutante el término de ley para que aportara dicho documento al expediente, en aplicación de la postura del Consejo de Estado frente a la inadmisión de la demanda ejecutiva solo por ausencia de requisitos formales<sup>4</sup>, como ocurre en este caso.

Así las cosas, se revocará la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio y en su lugar, se ordenará que adopte la medidas necesarias y proceda a realizar el estudio de procedencia o no de librar mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto se,

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN QUINTA; Consejero ponente: REINALDO CHAVARRO BURITICÁ; Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil tres (2003); Radicación número: 25000-23-27-000-1998-0874-01(1211); Actor: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA; Demandado: N.O.Q.Á.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN TERCERA; Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ; Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil seis (2006); Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566); Actor: CONSTRUCA S.A.; Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS: “(...) En providencia del 16 de junio de 2005”, esta Sala acogió la tesis doctrinal según la cual es posible corregir los defectos **formales** de la demanda pues, lo contrario, implica una rigidez que carece de sustento legal y que se encontraría en contravía del principio constitucional de primacía de la sustancia sobre la forma. De igual manera, implicaría una vulneración del derecho de acceso a la Administración de Justicia, pues, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial.

Lo anterior no obsta para que la Sala reitera su posición según la cual no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar, adicional o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado ab initio de modo insuficiente. (...)”



**RESUELVE**

**PRIMERO:** REVOCAR el Auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 31 de julio de 2015 y en su lugar, se ordena al Juzgado de Instancia que proceda a realizar el estudio de procedencia o no de librar mandamiento de pago, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según acta No. 045.

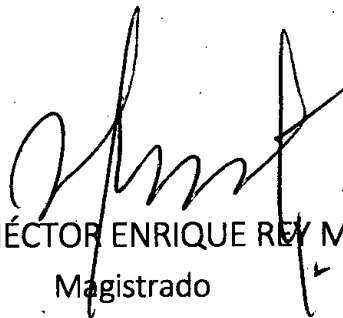
  
NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada



TERESA HERRERA ANDRADE

Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Magistrado