

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 626

Villavicencio, primero (01) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO  
DEMANDANTE: RAÚL RAMÍREZ SÁNCHEZ  
DEMANDADO: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES-  
CREMIL  
EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2015-00387-01

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 10 de septiembre de 2015, por medio de la cual resolvió abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo frente a las pretensiones de la demanda y decidió que la parte actora se estuviera a lo resuelto dentro del proceso con radicado No. 2013-00218-00.

**I) Antecedentes:**

**a) La demanda:**

Raúl Ramírez Sánchez presentó demanda ejecutiva en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares "CREMIL", a fin de que se libre mandamiento de pago a su favor, por las siguientes sumas de dinero:

- El valor de \$60.000.000, por concepto de indexación.
- El monto que se calcule por concepto de intereses moratorios, desde que la obligación se hizo exigible y hasta cuando se haga efectiva.

- La suma que se calcule por concepto de condena en costas y agencias en derecho.

#### **b) Trámite Procesal.**

- El 24 de julio de 2015, el señor Raúl Ramírez Sánchez presentó demanda ejecutiva. (Fl. 1-38, C1).
- Mediante Auto de 31 de agosto de 2015, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, teniendo en cuenta que la parte ejecutante presentó con anterioridad una demanda ejecutiva radicada en ese Despacho el 06 de mayo de 2013, con identidad de hechos y pretensiones a la que en este momento se estudia, dispuso el desarchivo inmediato del proceso con radicado No. 50001-33-33-006-2013-00218-00. (Fl. 42, C1).

#### **c) Auto apelado**

Teniendo en cuenta que una vez revisado el proceso con radicado No. 50001-33-33-006-2013-00218-00 el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio concluyó que los hechos, pretensiones y pruebas coinciden con la demanda en cuestión, mediante auto de 10 de septiembre de 2015, resolvió abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo frente a las pretensiones de la demanda y en consecuencia, que la parte actora estuviera a lo resuelto dentro de ese proceso. (Fl. 44, C1)

#### **d) Recurso de apelación**

La parte ejecutante presentó recurso de apelación, solicitando que se revocara la decisión anterior y en consecuencia, se libraré mandamiento ejecutivo a su favor.

Lo anterior, por cuanto considera que la entidad demandada no dio cumplimiento total al fallo que ordenó la reliquidación de su pensión de jubilación, toda vez que no efectuó el pago de las sumas adeudadas incluyendo la indexación de la primera mesada pensional. (Fl. 46-53, 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 el 10 de septiembre de 2015, por medio del cual se abstuvo de emitir pronunciamiento de fondo y decidió que la parte ejecutante se estuviera a lo resuelto dentro del proceso con radicado No. 50001-33-33-006-2013-00218-00.

### b) Problema Jurídico

Los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto son:

- ¿Es procedente el recurso de apelación contra la providencia proferida por el Juzgado de Primera Instancia, por medio de la cual se abstuvo de emitir pronunciamiento de fondo de la demanda ejecutiva?
- ¿El recurso de apelación presentado por la parte ejecutante guarda congruencia con lo decidido en el auto objeto de recurso de alzada?

Concluido lo anterior de manera afirmativa, deberá definirse si ante la presentación de una nueva demanda ejecutiva promovida con fundamento en las mismas providencias judiciales que sirvieron de título ejecutivo en proceso anterior, el *a quo* debió realizar el estudio de procedencia del mandamiento de ejecutivo o abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo como en efecto lo hizo.

Para resolver, el Tribunal hará el análisis jurídico de la procedencia del recurso de apelación contra el auto por el cual se abstiene la autoridad judicial de emitir pronunciamiento de fondo en proceso ejecutivo, así como, del principio de congruencia en el recurso de apelación y de otra parte, sobre el deber de estudiar la procedencia del mandamiento de pago y el deber de motivación de las providencias judiciales, para concluir, si en el caso concreto el Juzgado de Instancia actuó conforme a derecho.

1. Procedencia del recurso de apelación contra el auto por medio del cual se resolvió abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en proceso ejecutivo, adelantado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sobre el tema, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

“Artículo 243. *Apelación.* 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:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”

Teniendo en cuenta que en materia de ejecutivos el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “C.P.A.C.A.” no regula en extenso el procedimiento y que debe darse aplicación en esos temas a lo regulado por el Código General del Proceso “C.G.P.” en virtud de la remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A.”, oteadas las normas que regulan el proceso ejecutivo ordinario, encontramos que el artículo 438 del C.G.P. consagra que contra el auto que niega el mandamiento ejecutivo procede el recurso de apelación, así:

“Artículo 438. Recursos contra el mandamiento ejecutivo.

El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo:

Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados.” (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, si bien dentro de listado de autos del 243 del C.P.A.C.A. en concordancia con el artículo 438 del C.G.P., el que resuelve abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, no está expresamente consagrado, la Sala considera que contra el auto apelado si procede el recurso de apelación, al equipararse dicha decisión a un rechazo de la demanda<sup>1</sup>, razón por la cual se hace necesario realizar el estudio del recurso de alzada.

## 2. Congruencia del recurso de apelación presentado por la parte ejecutante con lo decidido en el auto objeto de recurso de alzada.

Frente a la aplicación del principio de congruencia en los recursos de apelación, el Consejo de Estado en providencia de 25 de septiembre de 2017, señaló:

“Así las cosas; debe recordarse que la sustentación del recurso de apelación es el medio procesal previsto por el art. 212 del CCA (reformado por el art. 67 de la Ley 1395 de 2010) para que el recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la sentencia. En efecto, la sustentación del recurso delimita el pronunciamiento de la segunda instancia, tal y como lo dispone el artículo 357 del C de PC, actualmente 328 del CGP, aplicable por remisión expresa del art. 267 del CCA. Es así como las razones aducidas por el recurrente en la sustentación de la apelación demarcan la competencia funcional del juez de segunda instancia. Por lo cual, si no existen dichas razones o motivos de discrepancia con la sentencia dictada, el recurso carece de objeto, máxime en el caso en estudio, al apreciarse que los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación resultan incongruentes frente a la sentencia proferida por el *a quo*, ya que discute situaciones por las cuales no fue condenada, pues se insiste, el Tribunal Administrativo de Antioquia denegó la aplicación de la Convención Colectiva a favor de la accionante.” (Negrilla fuera de texto).

En el caso, revisada la providencia apelada y la sustentación del recurso de alzada, esta Corporación considera que en el presente asunto, el recurso no guarda congruencia con la providencia recurrida, pues se reitera que el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio mediante auto de 10 de septiembre de 2015, resolvió abstenerse de emitir pronunciamiento

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION TERCERA; SUBSECCION B; Consejero ponente: DANIL ROJAS BETANCOURTH; Bogotá D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011); Radicación numero: 27001-23-31-000-2010-00083-01(39989); Actor: SELVA SALUD E.P.S.; Demandado: MUNICIPIO DE RIO SUCIO; Referencia: EJECUTIVO: “(...) 5. Teniendo en cuenta la fecha de la presentación del recurso, se advierte que la ley aplicable al caso concreto es la 1395 de 2010, que a través de su artículo 61 dispuso que las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente, salvo aquellos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 del C.C.A., los cuales serán de Sala. 6. La providencia proferida por el Tribunal del Chocó en la cual se abstiene de librar mandamiento de pago se enmarca dentro del numeral 1 del artículo 181 de C.C.A. en tanto que este auto equivale al de rechazo de la demanda. 7. Teniendo en cuenta lo anterior, dicha decisión al ser interlocutoria y equipararse a aquella contemplada en el numeral 1 del artículo 181 del C.C.A.; debió ser adoptada por la Sala del Tribunal Administrativo del Chocó y no por la Magistrado Ponente, como en efecto sucedió en el presente asunto. (...)”

de fondo frente a las pretensiones de la demanda, por haberse adelantado proceso ejecutivo anterior bajo los mismos hechos, pretensiones y pruebas y el recurrente por su parte, se limitó a exponer las razones por las cuales consideraba debía librarse mandamiento ejecutivo en su caso, sin discutir nada sobre la procedencia del estudio del mandamiento ejecutivo a pesar de haberse tramitado uno anterior.

No obstante, en aras de garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia de la parte actora y de dar prevalencia al derecho sustancial sobre las formalidades, se analizará si en el presente caso el *a quo* debió realizar el estudio de procedencia del mandamiento de ejecutivo o abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo como lo hizo.

3. Ante la presentación de una nueva demanda ejecutiva promovida con fundamento en las mismas providencias judiciales que sirvieron de título ejecutivo en proceso anterior, ¿Se debe realizar el estudio de procedencia del mandamiento de ejecutivo o el operador judicial puede abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo?

En materia contenciosa administrativa, la Ley 1437 de 2011, dispone en su artículo 297 que constituye 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 condenó 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 se advirtió con anterioridad, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “C.P.A.C.A.” no regula en extenso el trámite del proceso ejecutivo, razón por la cual debe darse aplicación en estos asuntos a lo dispuesto en el Código General del Proceso “C.G.P, el cual 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.” (Negrilla fuera de texto).

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>2</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 administración no ha cumplido la decisión judicial, en cuyo caso, aquel está conformado solamente con la sentencia ejecutoriada.”<sup>3</sup>

<sup>2</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)

<sup>3</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

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

4. Que la obligación sea **Clara**.
5. Que la obligación sea **Expresa**.
6. 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, el artículo 430 *ídem* prescribe:

*“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. (...)

Consecuente con la normatividad jurídica citada, una vez presentada la demanda ejecutiva el Juez **deberá** estudiar que los documentos presentados como títulos ejecutivos cumplan con los requisitos señalados en el artículo 422 del C.G.P. y si es del caso, procederá a librar el mandamiento de pago o en su defecto, negarlo.

En este orden, revisado nuevamente el auto apelado se evidencia que el *a quo* frente a la demanda ejecutiva que aquí se estudia, únicamente realizó cotejo entre el proceso ejecutivo con radicado No. 50001-33-33-006-2013-00218-00, que ya había sido archivado y el de la referencia, concluyendo que existía identidad de hechos, pretensiones y pruebas entre ambos procesos; argumento que utilizó como fundamento para abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, ordenando a la parte ejecutante que se estuviera a lo resuelto en el anterior proceso ejecutivo.

Sin embargo, la Sala encuentra que el Juzgado de Primera Instancia desconoció el derecho de la parte actora del efectivo acceso a la administración de justicia, celeridad, economía procesal y debido proceso, toda vez que no efectuó el estudio de procedencia del mandamiento ejecutivo

conforme lo dispone el artículo 430 del C.G.P., no obstante que de la simple comparación entre la demanda presentada el 06 de mayo de 2013 (Fl. 34-35 Cdo proceso No. 2013-218-00) con la que es objeto de análisis (Fl. 34-38 Cdo proceso No. 2015-387-00), se advierte que son disimiles, pues en el proceso que aquí se estudia, la parte ejecutante en el escrito de demanda, soporta la solicitud de mandamiento de pago en la obligatoriedad de indexar la primera mesada pensional, mientras que en el líbello introductorio no hizo alusión de este hecho, tan es así que el juzgado ordenó librar mandamiento de pago por concepto de capital adeudado y la indexación causada entre las diferencias adeudadas en virtud de la condena y lo que debió pagarse, sin referirse de manera alguna a la indexación de la primera mesada, por la sencilla razón que no fue alegado expresamente en esa demanda.

Ahora, si bien es cierto la pretensión de mandamiento de pago soportada en la indexación de la primera mesada pensional, fue puesta de presente en el proceso primigenio por el ejecutante a través del recurso de reposición y en subsidio el de apelación que formuló contra el auto que revocó el mandamiento ejecutivo (f. 204-208), el recurso de reposición fue negado por improcedente y el de alzada, luego de ser concedido, fue declarado desierto por no cumplirse con la carga de acreditar el pago de las copias, de lo cual deviene, que a la parte ejecutante hasta el momento no se le ha resuelto la solicitud de mandamiento de pago de las supuestas sumas adeudadas por concepto de indexación de la primera mesada pensional.

Debe agregarse que el *a quo* también desconoció el deber de motivación de las providencias judiciales, desarrollado por la Corte Constitucional, entre otros, en fallo de tutela T-237 de 2017<sup>4</sup>, pues se limitó a decir que no le daría trámite a la demanda por presentar identidad de hechos, pretensiones y pruebas con la tramitada en el proceso 2013-00218, sin expresar las razones de hecho y derecho en que soportaba la decisión, máxime cuando se insiste, la pretensión de mandamiento de pago aunque corresponde al mismo valor de la demanda inicial (\$60.000.000), esta vez se soporta en una causa distinta, esto es, la indexación de la primera mesada pensional.

En conclusión, a juicio de la Sala el Juzgado de Primera Instancia erró en inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo frente a la solicitud de

<sup>4</sup> T-237/2017: "(...) La jurisprudencia constitucional acerca del deber de motivar las decisiones judiciales ha precisado que la exposición de las razones que llevaron a tomar una determinada decisión se erige como la mejor garantía para distinguir lo legal de lo arbitrario. Por ello, los jueces deben identificar en sus decisiones cuáles son las razones de hecho y de derecho que están empleando para la resolución de un caso, porque en un Estado social y democrático de derecho están prohibidas las decisiones basadas en el poder puramente personal y es apenas lógico que los operadores judiciales estén obligados a exponer de manera clara cuáles son las bases lógicas y silogísticas de sus fallos como prenda del efectivo imperio de la legalidad en el seno de la sociedad. (...)"

mandamiento de pago, sin más consideraciones que las de haberse presentado con anterioridad una demanda ejecutiva, inadvirtiéndose el estudio del cumplimiento de los requisitos formales y de fondo para acceder al mandamiento ejecutivo y sin resolver sobre su procedencia para el reclamo de las sumas que aparentemente se adeudan por concepto de indexación de la primera mesada pensional.

En ese orden, se revocará el auto de 10 de septiembre de 2015, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y en su lugar, se ordenará, proceda a estudiar la procedencia o no de librar mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto se,

### RESUELVE

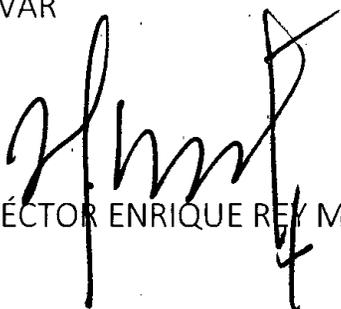
**PRIMERO: REVOCAR** el Auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 10 de septiembre de 2015 y en su lugar, se ordena al Juzgado de Instancia proceda a estudiar la procedencia o no de librar mandamiento de pago, de acuerdo a las consideraciones expuestas.

**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. 048.

  
NELCY VARGAS TOVAR

  
TERESA HERRERA ANDRADE

  
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO