



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN:** 50 001 33 33 002 2018 00312 01  
**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** FERNANDO ANTONIO DUQUE RODRÍGUEZ  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-UGPP

Revisado el proceso de la referencia, la sala procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte ejecutante, contra el AUTO del 24 de septiembre de 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual, se abstuvo de librar mandamiento de pago en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

El señor Fernando Antonio Duque presentó demanda ejecutiva en contra de la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP, con el fin que se dé cumplimiento a la sentencia proferida en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio del 30 de enero de 2008 y en segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta del 9 de diciembre de 2009.

De igual manera, solicita se reliquiden y reconozcan los valores correspondientes a factores salariales devengados durante el último año de servicios, de acuerdo a la certificación de haberes expedida por la AEROCIVIL, incluidos los cancelados con posterioridad a su retiro, pues los registrados en el acto administrativo de reliquidación de la pensión (RDP 002399) no corresponden a los registrados en el documento en mención.

Asimismo, se reconozca la mesada pensional, tomando el valor de \$33.016.971 que representa lo devengado en el último año, se saque el promedio respectivo y al mismo le establezca el 75%, el cual será el valor de la mesada pensional, y una vez hecho esto la UGPP liquide y reconozca las diferencias entre las mesadas canceladas al demandante y las mesadas a las que realmente tiene derecho, según el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia.

<sup>1</sup> Fols 128-135 C. de primera instancia.

Efectuado el reparto, correspondió su conocimiento inicialmente al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio<sup>2</sup>, que mediante auto del 29 de junio de 2018<sup>3</sup> declaró la falta de competencia para conocer del asunto, toda vez que en virtud del numeral 9 del artículo 156 del C.P.A.C.A., la misma concierne al Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio.

Por su parte el Juzgado Segundo, mediante auto del 24 de septiembre de 2018<sup>4</sup>, resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por el demandante, manifestando que no hay una obligación clara y expresa, toda vez que en el acápite de pretensiones desarrolla varias ideas, tesis, elucubraciones y planteamientos con deducciones e inferencias de varios actos administrativos; incluido uno proferido con posterioridad al del cumplimiento del fallo.

De otro lado, hizo un estudio de la caducidad de la acción, manifestando que si bien la obligación contenida en la sentencia quedó ejecutoriada el 16 de febrero de 2010, su exigibilidad se dio el 16 de agosto de 2011, fecha desde la cual se contabilizarían los cinco años, los cuales arrojan el 16 de agosto de 2016, pero como se estaba frente a una entidad que fue liquidada y cuyas funciones misionales fueron asumidas por la UGPP con el Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, era a partir de esa fecha que se podía iniciar la acción ejecutiva hasta el 8 de noviembre de 2016, pero como el demandante la incoó hasta el 12 de junio de 2018 ya había transcurrido el término con que contaba para interponerla.

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>5</sup>, indicando que las pretensiones son claras, precisan lo demandado y se ciñen a lo dispuesto en el título ejecutivo, además de que para la liquidación del título es necesario relacionar valores.

Sostiene que las sentencias de primera y segunda instancia sobre las que se solicita la ejecución, prestan mérito ejecutivo suficiente para que se libre mandamiento de pago y que la *a quo* se confunde al inferir que el título judicial es la liquidación elaborada en la demanda ejecutiva en el acápite de pretensiones.

De igual manera, arguye que el término de caducidad quedó suspendido desde el 12 de junio de 2009 con el Decreto 2196 de ese mismo año, hasta el 11 de junio de 2013, fecha a partir de la cual se reanudó el término de 5 años para incoar la acción. Asimismo, teniendo en cuenta que la solicitud elevada el 15 de abril de 2010, ante el Patrimonio Autónomo Buen Futuro fue anterior al 8 de noviembre de 2011, quien estaba legitimado para resolverla era CAJANAL y no la UGPP, por lo cual no se puede tener el 8 de noviembre de 2016 como término de caducidad de la acción.

<sup>2</sup> Fol 89 Ib.

<sup>3</sup> Fol 91 Ib.

<sup>4</sup> Fol 119 Ib.

<sup>5</sup> Fols 123-126 y 128-135 Ib.

Seguidamente, mediante auto del 01 de octubre de 2018<sup>6</sup> el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación presentado por la parte demandante, ante esta corporación.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

De acuerdo con lo previsto en los artículos 438 del C.G.P, así como los artículos 125, 153, 243 numeral 3º y 244 numeral 3º del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual negó el mandamiento ejecutivo solicitado por el señor Fernando Antonio Duque Rodríguez.

### II. Problema Jurídico:

Los problemas jurídicos que debe abordar la sala en este caso, acorde con el sustento de la alzada, se contraen a establecer de un lado si en el presente caso operó el fenómeno jurídico de la caducidad respecto al medio de control y además si la obligación que emana del título es clara y expresa.

### III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico gira en torno a revocar la decisión de la *a quo*, en tanto el término de caducidad de la acción se debe contar desde el 12 de junio de 2013, fecha en que terminó el proceso liquidatorio de CAJANAL y en tanto nos encontramos frente a un título ejecutivo del que emana una obligación clara y expresa, como lo es liquidar la pensión del demandante teniendo en cuenta el valor del reajuste de la misma.

### IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

En primer lugar, ha de indicarse que conforme el inciso primero del artículo 328 del CGP la sala procederá a resolver el recurso de apelación con los argumentos expuestos por el apoderado de la parte actora.

Pues bien, frente al fenómeno de la caducidad, brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por ende puede decirse que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda

---

<sup>6</sup>Fol.136 Ib.

persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción<sup>7</sup>.

Ahora bien, observa la sala que la juez de primera instancia manifestó que en el presente asunto había operado la caducidad, toda vez que el plazo máximo para interponer la acción, feneció el 8 de noviembre de 2016, teniendo en cuenta que con la expedición del Decreto 2196 de 2009, mediante el cual se inició el proceso liquidatorio de CAJANAL, se suspendió el termino de caducidad y se reanudó nuevamente el 8 de noviembre de 2011 con la expedición del Decreto 4269 de 2011, mediante el cual la UGPP asumió funciones atinentes a la atención de pensionados, usuarios y peticionarios a partir de la mencionada fecha.

Así las cosas y una vez revisado el expediente, se tiene que la providencia proferida en segunda instancia quedó ejecutoriada el 16 de febrero de 2010<sup>8</sup>, pero su exigibilidad sólo se dio hasta el 16 de agosto de 2011, conforme lo establece el artículo 177 del CCA, fecha para la cual era posible acudir a la jurisdicción a fin de ejecutar el título, no obstante, para ese momento la extinta CAJANAL se encontraba en proceso liquidatorio, el cual se ordenó con el Decreto 2196 de 2009 y el término de caducidad se encontraba suspendido, en virtud de lo establecido en el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 550 de 1999<sup>9</sup>. Sin embargo, mediante Decreto 4269 de 2011 se distribuyeron competencias entre CAJANAL EICE en liquidación y la UGPP, correspondiendo a la primera resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011 y a la segunda, las radicadas a partir de esa fecha. Posteriormente, mediante Decreto 877 del 30 de abril de 2013 se prorrogó el plazo para la liquidación de CAJANAL hasta el 11 de junio de ese año.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante traer a colación lo dicho por el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo<sup>10</sup> en relación a las eventualidades que

<sup>7</sup> Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

<sup>8</sup> Fol 50 Ib.

<sup>9</sup> Artículo 14 inciso 2: Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 30 de junio de 2016. MP. William Hernández Gómez. Rad. 25000-23-42-000-2013-06595-01(3637-14). Dte. Luis Francisco Estevez Gómez

se presentaron con la liquidación de CAJANAL EICE y la distribución de competencias tanto a esta como a la UGPP:

*"CAJANAL EICE en liquidación a través de su Unidad de Gestión Misional - UGM -, fue responsable del cumplimiento de condenas cuya reclamación se efectuó antes del 8 de noviembre de 2011, mientras que La UGPP lo es respecto de las peticiones presentadas con posterioridad o de las que recibió aún en trámite al finalizar la liquidación".*

De igual manera, la providencia en mención, establece:

*"es necesario que el juez identifique a partir de qué momento se hizo exigible la obligación judicial y la fecha en la cual se pudo efectivamente perseguir judicialmente su cumplimiento ante CAJANAL o UGPP, teniendo en cuenta que la caducidad de medio de control se suspenderá sólo a partir del momento en que inició el periodo liquidatorio de CAJANAL EICE y se reactivará:*

*a. El 8 de noviembre de 2011 si la petición de cumplimiento se realizó y competía atenderla a la UGPP de acuerdo con el Decreto 4269 de 2011 o,*

*b. Para aquellas obligaciones cuya petición de cumplimiento correspondía atender a CAJANAL en liquidación, conforme el mismo decreto, la reactivación será el 12 de junio de 2013, día siguiente a la fecha en la que culminó la liquidación de aquella entidad y por ende la obligación podía perseguirse en cabeza de la UGPP".*

Conforme lo anterior, se advierte una diferencia en la interpretación en que incurrió la *a quo* respecto a la aplicabilidad de la jurisprudencia del Consejo de Estado como del Decreto 4269 de 2011, pues en ambos se establecen las competencias que debían asumir tanto la UGPP como CAJANAL en liquidación, respecto a las solicitudes de derechos pensionales y prestaciones económicas radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011 o a partir de dicha fecha.

Así las cosas, en el caso objeto de estudio, se tiene que el demandante presentó petición el 15 de abril de 2010<sup>11</sup> ante el patrimonio autónomo Buen Futuro, con el fin de que se diera cumplimiento a las sentencias que conforman el título ejecutivo, es decir, mucho antes del 8 de noviembre de 2011 y aunque posterior a la mencionada petición presentó otras, estas son accesorias a la inicial, toda vez que se dieron como resultado de la inconformidad respecto a la liquidación hecha por la extinta CAJANAL, de lo cual se deduce que a quien competía resolverlas era a ésta última y no a la UGPP, y que el término de suspensión se presentó efectivamente desde el 12 de junio de 2009, fecha a partir de la que se ordenó liquidar CAJANAL hasta el 11 de junio de 2013, fecha en que terminó el proceso liquidatorio.

Conforme lo anterior, el término de caducidad se reanudó el 12 de junio de 2013, por lo cual, el demandante tenía hasta el 12 de junio de 2018 para incoar la acción ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y conforme se observa en el acta de reparto

<sup>11</sup> Fols 51-53 C. de primera instancia

obrante a folio 89 del cuaderno de primera instancia, fue justo en esa fecha en que se radicó la demanda ante la oficina judicial.

Ahora bien, pasando al segundo problema jurídico, relacionado con los requisitos del título ejecutivo que echó de menos el auto impugnado, se tiene que el numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.CA, indica que constituyen título ejecutivo "... 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...". (Resaltado fuera de texto).

A su vez, el artículo 422 del CGP, consagra que se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor y que constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia condenatoria proferida por juez o un tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en los procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la ley.

De acuerdo a lo anterior, se tiene que en el caso objeto de estudio, el título ejecutivo está constituido por la sentencia de primera y segunda instancia aportadas por el apoderado de la parte demandante al expediente, las cuales cumplen con los requisitos de la normatividad antes citada, sin que para ello se deba hacer un estudio a profundidad, pues lo que la misma ordena es liquidar en debida forma, reconocer y pagar al demandante el valor del reajuste de la pensión de jubilación, orden que aunque no esté establecida en una cifra exacta, no quiere decir que no se pueda ejecutar y que por ello la obligación deje de ser clara y expresa.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>12</sup> ha indicado en cuanto a los requisitos del título ejecutivo que:

*"La obligación debe ser **expresa** porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Debe ser **clara** porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse de la simple revisión del título ejecutivo. Y debe ser **exigible** porque no está sujeta al cumplimiento de un plazo o condición".*

Ahora bien, observa la sala la falta de argumentación de la *a quo* en la decisión judicial, al decir de manera general que el ejecutante desarrolló varias ideas, tesis, elucubraciones y planteamientos con deducciones e inferencias de varios actos administrativos, sin precisar las mismas, ni identificar las razones por las cuales a su juicio no hay claridad de la obligación que se cobra, ni la misma es expresa.

<sup>12</sup>Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de diciembre de 2018. MP. Stella Jeannette Carvajal Basto. Rad. 05001-23-31-000-2012-00470-02(23385). Dte. Colombiana Kimberly Colpapel S.A.

Omite el a quo hacer una confrontación entre lo ordenado en la condena, lo efectuado por la entidad en los actos administrativos expedidos para dar cumplimiento a la condena, y lo reclamado por el ejecutante, quien claramente reclama que en tales actos de ejecución, la entidad omitió incluir todos los factores ordenados en la sentencia, y además los valores de los incluidos no corresponden a la certificación aportada en el proceso ordinario para proferir la condena.

En consecuencia, la sala en garantía del acceso a la administración de justicia del demandante, revocará la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio el 24 de septiembre de 2018, para que en su lugar la *a quo* determine si se puede o no librar mandamiento de pago, pues esta instancia carece de competencia para efectuar las actividades y análisis atrás endilgados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

### RESUELVE

**PRIMERO:** **REVOCAR** el auto del 24 de septiembre de 2018, que se abstuvo librar el mandamiento de pago por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veintiuno (21) de febrero de 2019, según Acta No. 010.

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
*Ausente Con Excusa*

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

