

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 385

Villavicencio, seis (06) de junio de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORDINARIA No. 5

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MARÍA LUDIVIA HUELGOS MORENO
DEMANDADO: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES PARA LA
PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP
EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2004-40572-02
TEMA: COMPETENCIA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante, contra la providencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 08 de mayo de 2015, por medio de la cual resolvió abstenerse de proferir orden de cumplimiento inmediato de la sentencia y de librar el mandamiento de pago.

I) Antecedentes:

a) La demanda:

La señora María Ludivia Huelgos Moreno presentó demanda ejecutiva en contra de la Extinta Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E.– Hoy 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, el valor de \$15.554.815.01, que se causó entre el 20 de enero de 2010 y el 25 de septiembre de 2012, como consecuencia del pago inoportuno de las sumas a que tenía derecho la ejecutante con el reconocimiento de la reliquidación de su

pensión de jubilación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

b) Auto apelado

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante Auto de 08 de mayo de 2015, se abstuvo de proferir orden de cumplimiento inmediato de la sentencia y de librar mandamiento de pago en el presente asunto.

Lo anterior, argumentando que es improcedente iniciar el proceso ejecutivo dentro del mismo expediente de la acción ordinaria, pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en este asunto, fue desatada bajo las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo "C. C. A." y de otra parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "C.P.A.C.A.", dispuso que la acción ejecutiva era un medio de control independiente y autónomo al proceso ordinario.

Así mismo, señaló que dicho compendio normativo en su artículo 306 expresó que sus normas serían aplicables "*a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia*" y como quiera que la acción ejecutiva fue instaurada en vigencia del CPACA, consideró inviable adelantar la ejecución a continuación del proceso ordinario que quedó ejecutoriado conforme las disposiciones del C.C.A. (Fol. 44, C2da l.).

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 consecuencia, se ordene librar mandamiento ejecutivo.

Aduce que es desafortunada la decisión del *a quo*, pues si la discusión se centra en determinar si el trámite aplicable al caso objeto de estudio es el consagrado en el Decreto 01 de 1984 "Código Contencioso Administrativo", dicha disyuntiva se resuelve con la aplicación de la Ley 153 de 1987 modificada por el 624 del Código General del Proceso y el 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que de

manera generalizada establecen claramente que prevalece la Ley posterior a la anterior, y que por lo tanto, el Juzgado debió haberle dado a la demanda ejecutiva el trámite que corresponde. (Fol. 45-48, C2da l.).

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 Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se abstuvo de proferir orden de cumplimiento inmediato de la sentencia y de librar mandamiento de pago.

b) Problema Jurídico

El problema jurídico a resolver en este asunto, consiste en determinar si el Juzgado de Primera Instancia actuó conforme a derecho al abstenerse de proferir orden de cumplimiento inmediato de la sentencia y librar mandamiento de pago en el presente asunto.

Para tal efecto, deberá establecerse cuál es el trámite que se le debe dar al ejecutivo presentado en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) a continuación del proceso ordinario fallado, según el régimen contemplado en el Decreto 01 de 1984.

c) Análisis jurídico y jurisprudencial

El artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, dispone:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes ó comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".

El artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé:

"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

El Consejo de Estado en providencia de 19 de marzo de 2015, sobre el régimen de transición y la vigencia de la Ley 1437 de 2011, consagrado en el artículo anterior, sostuvo:

"La norma anterior contiene las siguientes reglas:

En primer lugar, que toda actuación y procedimiento ante la Administración, y toda demanda o proceso judicial que se promueva a partir del 2 de julio de 2012, cuando entró en vigencia el régimen jurídico del C.P.A.C.A., se debe sujetar a sus disposiciones. Así, se otorga plena eficacia jurídica a la regla de no retroactividad de la ley, de suerte que la mencionada codificación operará hacia el futuro, ante los asuntos en cita, que hayan iniciado su curso luego de aquélla fecha.

Y, en segundo lugar, que los procedimientos y actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos que estuvieren en curso el 2 de julio de 2012, continuarán rigiéndose por las disposiciones del C.C.A. Esto significa, que si alguna actuación administrativa o jurisdiccional inició su curso bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, el hecho de que haya entrado en vigor el C.P.A.C.A., no implica que deban aplicarse sus preceptos, pues en tal caso se deben seguir tomando en cuenta las disposiciones del C.C.A."

De manera que, la normatividad aplicable a las demandas, actuaciones y procedimientos de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa, iniciados en vigencia del CPACA, esto es, a partir del 02 de julio de 2012, es la contenida en dicho compendio normativo.

Específicamente, en los casos de ejecución de sentencias, el Consejo de Estado en providencia de 25 de julio de 2016¹, sostuvo que en aquellos procesos fallados en vigencia del régimen anterior (Decreto 01 de 1984), cuya ejecución se inició bajo las previsiones del CPACA, el procedimiento a seguir es el establecido en esa norma y el C.G.P., por cuanto se trata de un nuevo trámite judicial.

En esa misma providencia, en relación con la ejecución de las sentencias de condena a entidades públicas, el Consejo de Estado concluyó:

(...)

a. Las sentencias judiciales tienen un procedimiento especial de ejecución que se sigue a continuación del proceso en el cual se origina el título, cuya regulación parte de los artículos 306 y 307² del CGP, y se complementa con las reglas propias del proceso ejecutivo previsto en el artículo 422 y siguientes del mismo estatuto.

b. Para ello y en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quien obtenga una sentencia de condena a su favor puede optar por:

1. Iniciar el proceso ejecutivo a continuación del ordinario, para lo cual debe:

- Formular demanda para que se profiera el *mandamiento ejecutivo* de acuerdo con lo expuesto en la parte resolutive de aquella y en la cual se incluyan los requerimientos mínimos indicados en el aparte 3.2.4. de esta providencia.

(...)

2. Si lo prefiere el demandante, puede formular demanda ejecutiva con todos los requisitos previstos en el artículo 162 del CPACA; a la cual se debe anexar el respectivo título ejecutivo base de recaudo, es decir, la sentencia que presta mérito ejecutivo con todos los requisitos de forma y de fondo exigidos por la ley.

(...)

c. En cuanto al punto relacionado con la competencia, en ambos casos la ejecución debe tramitarla el juez que conoció el proceso en primera instancia, así este no haya proferido la sentencia de condena; lo anterior, con el fin de preservar los objetivos perseguidos con el factor de conexidad ya analizado.

¹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Consejero Ponente: William Hernández Gómez; Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016); radicación número: 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14); Actor: José Aristides Pérez Bautista; Demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

² Normas aplicables en esta jurisdicción en virtud de lo previsto en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011

(...)"

Sobre el tema, este Tribunal en Sala Plena mediante providencia de 09 de mayo de 2019, con salvamento de voto, concluyó:

"(...) cuando se pretenda la ejecución de una sentencia condenatoria a cargo de una entidad pública, el beneficiario cuenta con la posibilidad de i) solicitar la ejecución de la condena a continuación del proceso ordinario, ii) iniciar una demanda ejecutiva con el lleno de los requisitos formales, anexando el título base de recaudo y iii) solicitar al juez el cumplimiento inmediato de la orden transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que en ella señale sin que se haya efectuado el pago (...)"³

Ahora, frente a la competencia para conocer las demandas interpuestas en ejercicio del proceso ejecutivo con la pretensiones de obtener el cumplimiento de las sentencias condenatorias, los artículos 156 y 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señalan:

"ARTÍCULO 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva"

"ARTÍCULO 298. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato."

Por su parte, el artículo 306 del Código General del Proceso, dispone:

"ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea

³ Tribunal Administrativo del Meta – Sala Plena; Auto Interlocutorio No. 314 de 09 de mayo de 2019, dentro del proceso con radicado No. 50001-33-33-003-2009-00104-02 de Luis Alberto Piedrahita Torres contra la Caja Nacional de Previsión Social (Hoy UGPP).

necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

(...)

Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo. (...)." (Resaltado fuera de texto).

De la providencia citada y normas transcritas, se desprende que la competencia de los procesos ejecutivos que buscan el cumplimiento de las órdenes judiciales corresponde al juez que profirió la providencia cuyo cumplimiento se solicita, sin que sea un requisito *sine qua non* presentar una nueva demanda, ya que puede iniciarse a continuación del proceso ordinario, dentro del plazo señalado en los artículos 192 del CPACA en concordancia con los artículos 306 y 307 del C.G.P.

Lo contrario, esto es, exigir la presentación de una nueva demanda sometida a las reglas del reparto, cuando de manera previa ha mediado una solicitud de ejecución a continuación de proceso ordinario, es una violación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia⁴.

c) Caso concreto

la señora María Ludivia Huelgos Moreno el 06 de abril de 2015⁵, presentó solicitud de cobro ejecutivo a continuación del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho adelantado por ella contra la extinta CAJANAL E.I.C.E. en el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio en Primera Instancia, bajo el radicado 50001-23-31-000-2004-40572-00.

Dicho proceso judicial concluyó con sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, accediendo a las pretensiones de la demanda y en vigencia del Decreto 01 de 1984 "Código Contencioso Administrativo-Sistema Escritural".

Nótese que la acción ejecutiva fue presentada el 06 de abril de 2015, es decir, cuando ya había entrado en vigencia la Ley 1437 de 2011 (02 de julio de 2012), por lo que la normatividad jurídica aplicable al asunto de la referencia,

⁴ Sección Quinta. Sentencia del 5 de abril de 2018. C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO. Rad. No.: 11001-03-15-000-2018-00537-00.

⁵ Fol. 1, Cdo de Cobro Ejecutivo.

es la consagrada en dicho compendio normativo, como en efecto lo consideró el *a quo* en el auto que fue objeto del recurso de alzada.

No obstante lo anterior, como la demanda ejecutiva fue presentada a continuación del proceso ordinario, opción viable conforme la jurisprudencia citada en precedencia, la Sala no comparte lo decidido por el *a quo*, de abstenerse de requerir el cumplimiento del fallo y de librar mandamiento de pago por la simplísima razón de no haberla presentado como una demanda nueva. Y no se comparte la decisión, teniendo en cuenta que las normas a las cuales se ha hecho referencia, no contemplan como única opción la presentación de una nueva demanda; por el contrario, permiten la ejecución a continuación del proceso ordinario, razón por la cual, ha debido el *a quo*, por ser este quien tiene la competencia según el factor de conexidad al haber proferido la sentencia de condena en primera instancia, estudiar de manera primigenia el ejercicio oportuno de la acción y seguidamente, el cumplimiento de los presupuestos para librar mandamiento de pago, si era del caso.

Recapitulando, la Sala considera que la decisión del Juez de Primera Instancia de abstenerse de proferir orden de cumplimiento inmediato de la sentencia y de librar mandamiento de pago, desconoció el derecho de la parte ejecutante al efectivo acceso a la administración de justicia, así como los principios de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, de celeridad y economía procesal, dejando sin más alternativas al recurrente, que la presentación del recurso de alzada.

Por consiguiente, se revocará el Auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 08 de mayo de 2015 y en su lugar, se ordenará al Juzgado de Instancia estudie la procedencia o no de librar mandamiento de pago, teniendo en cuenta todos los elementos que se requieren para tal efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a la segunda instancia y en la misma etapa procesal.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el Auto proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 08 de mayo de 2015 y en su lugar, se

ordena al Juzgado de Instancia que estudie la procedencia o no de librar mandamiento de pago, teniendo en cuenta todos los elementos que se requieren para tal efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a la segunda instancia y en la misma etapa procesal.

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

Notifíquese y cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según acta No. 032.


NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Magistrada


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado