



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50001 33 33 006 2015 00387 02**  
**MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO SINGULAR**  
**DEMANDANTE: RAÚL RAMÍREZ SÁNCHEZ**  
**DEMANDADO: CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES**

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte ejecutante, contra el AUTO del 28 de enero de 2019, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó librar mandamiento de pago en contra de la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES<sup>1</sup>.

### **ANTECEDENTES**

La parte demandante presentó demanda ejecutiva contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, para que se libere mandamiento de pago por la suma de SESENTA MILLONES DE PESOS (\$60.000.000), adeudado por concepto de *indexación de la primera mesada*, es decir, desde enero de 1999 hasta la ejecutoria de la sentencia que sirve de título ejecutivo, teniendo en cuenta que esa entidad sólo reconoció y pagó lo correspondiente a 8 años, sin la debida actualización.

Efectuado el reparto correspondió su conocimiento al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio<sup>2</sup>, quien mediante auto del 28 de enero de 2019, negó librar mandamiento de pago en contra de la CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES.

En su decisión, el *a quo* señaló que los documentos aportados con la demanda no cumplen con los requisitos formales para el cobro del título ejecutivo complejo relacionado con sentencias condenatorias conforme lo prevé el numeral

<sup>1</sup> Fols. 96 a 98 C. primera instancia.

<sup>2</sup> Fl. 95 C. primera instancia

1º del artículo 297 del CPACA, toda vez que no corresponden a copia auténtica de la sentencia judicial, tampoco aportó original de la constancia de ejecutoria ni del acto administrativo a través del cual la entidad demandada resolvió dar cumplimiento a la misma.

Asimismo, que en caso de aceptarse los documentos aportados como título ejecutivo, los mismos no cumplen con los requisitos sustanciales, o condiciones de fondo, ya que sin bien la obligación es exigible, la misma no es clara teniendo en cuenta que *"no determinó con inequívoca claridad, el objeto"* que es el reconocimiento y pago de la *indexación* de la primera mesada que le corresponde al demandante.

De igual modo, concluye que dicha obligación tampoco es expresa, puesto que para ello el despacho requiere realizar conjeturas o razonamientos lógico - jurídicos, toda vez que el fallo ordenó reconocer y pagar al demandante la diferencia del reajuste anual de su asignación de retiro, a partir del 11 de diciembre de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2004, pero nada se dijo sobre la indexación que hoy reclama el ejecutante.

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte ejecutante, interpuso recurso de apelación el 30 de enero de 2019<sup>3</sup> indicando que no comparte la apreciación del juez de primera instancia, toda vez que el artículo 297 del CPACA no exige como requisito que se aporte copia auténtica de la sentencia judicial, cuando se pretenda su ejecución, por lo cual no se puede imponer al actor una carga procesal no estipulada en la ley, puesto que lo pretendido es ejecutar la sentencia condenatoria y no el acto administrativo, toda vez que el mismo es un acto de simple ejecución.

Arguye el apoderado del ejecutante que la entidad accionada debió liquidar la diferencia de mesadas desde el 11 de diciembre de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2004 con los incrementos anuales hasta la ejecutoria de la sentencia 21 de septiembre de 2010, igualmente liquidar la indexación desde el 11 de diciembre de 2003 hasta la ejecutoria de la sentencia, y los intereses moratorios desde la ejecutoria hasta el pago. Como se observa en la resolución 1592 de 2011, no liquida y tampoco da cumplimiento a la obligación y no referencia la ejecutoria de la sentencia.

Indicó que si bien en el fallo judicial que se toma como título ejecutivo en este asunto no se establecieron sumas de dinero determinadas, se tiene que las sumas de las cuales está requiriendo el pago si son determinables y

<sup>3</sup> Fols. 99 a 105 C. primera instancia

se establecieron los extremos de la liquidación en la providencia de segunda instancia, por ende considera que la obligación contenida en la sentencia judicial que aporta es clara, expresa y exigible.

Finalmente, transcribe jurisprudencia sobre el derecho a la indexación de la primera mesada, tal como lo hizo en la demanda, seguidamente, el Juzgado Sexto Administrativo Oral 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 el artículo 438 del C.G.P, y 125, 153, 243 numeral 3° y 244 numeral 3° 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 Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual negó librar mandamiento de pago.

### **II. Problema Jurídico:**

El problema jurídico que debe abordar la sala en este caso, acorde con el sustento de la alzada, se contrae a determinar si el título que se pretende ejecutar en este caso cumple con los requisitos formales así como los sustanciales respecto que la obligación sea clara, expresa y exigible.

### **III. Tesis:**

La sala considera que la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, debe ser confirmada, pues, aun cuando el título que se pretende ejecutar en favor del señor Raúl Ramírez Sánchez cumple los requisitos formales, carece de la totalidad de requisitos sustanciales para determinar la procedencia de las pretensiones que el ejecutante solicita sean reconocidas y pagadas a través de esta vía procesal.

### **IV. Marco normativo:**

#### **Del título ejecutivo:**

El presupuesto para el ejercicio de la acción compulsiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se derive la certeza judicial, legal o

presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor; es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento.

El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, de donde se sigue que sin su presencia, no puede librarse el mandamiento de pago, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución forzada.

En este sentido el artículo 430 del C. G. P. estatuye:

**"ART. 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."*

Conforme a la redacción de la norma, el juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución.

Ahora, al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso dispone:

**"ART. 422. TÍTULOS EJECUTIVOS.** *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.... "*

Es uniforme en la jurisprudencia civil y en la doctrina el clasificar los requisitos necesarios para que exista título ejecutivo en requisitos de forma y de fondo; las primeras (las de forma), exigen que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen de actos o contratos del deudor o de su causante (títulos contractuales), o de una sentencia de condena proferida por el juez (títulos judiciales) etc. Las segundas condiciones (las de fondo), atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una obligación **clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.**

Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina que por expresa debe entenderse cuando la obligación aparece manifiesta en la redacción misma del

título, es decir, que en el documento o documentos que contienen la obligación, debe constar en forma nítida el "crédito - deuda", sin que sea necesario acudir a elucubraciones o suposiciones. Por ello, como lo ha dicho la doctrina procesal colombiana, faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta.

Otra de las cualidades necesarias para que una obligación sea ejecutable es la claridad, esto es, que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La última cualidad para que la obligación sea ejecutable, es que sea exigible, es decir, que pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición. Dicho de otra forma, la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni a condición, previo requerimiento.

#### **Del título ejecutivo judicial:**

El numeral 1 del artículo 297 del C.P.A.CA. dispone que constituye título ejecutivo, la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se haya condenado a una entidad pública al pago de una suma en dinero.

De igual forma, establece el artículo 299 del mismo estatuto que en tratándose de condenas proferidas en contra de entidades públicas, estas sólo pueden ser ejecutadas en esta jurisdicción transcurridos diez (10) meses a su ejecutoria.

Con base en las normas que rigen la materia, procederá la sala a estudiar si en el presente asunto debe revocarse la decisión adoptada por el *a quo*, como lo pide el recurrente.

#### **V. Caso concreto:**

En el caso particular el título ejecutivo es la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 30 de agosto de 2010, la cual, según el *a quo*, no cumple con el lleno de los requisitos formales previstos en el numeral 1º del artículo 297 del CPACA, ya que no fue aportada en copia auténtica, así como tampoco se allegó original de la constancia de su

ejecutoria y del acto administrativo con el que la entidad demandada da cumplimiento a la misma.

Al respecto, la sala no comparte la interpretación que sobre la citada norma hizo el juez de primera instancia, al concluir que es imperiosa la existencia de la sentencia judicial y de la constancia de ejecutoria en copia auténtica, toda vez que la precitada norma se limita a indicar que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prestan mérito ejecutivo, sin referirse en ningún momento a que la misma deba ser presentada en formato auténtico.

Aunado a lo anterior, el numeral 2º artículo 114 del CGP prevé la forma en que se deben aportar las sentencias judiciales al proceso ejecutivo, indicando que "Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.", así mismo, el artículo 244 *ejusdem*, dispone que *"...Se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo"*.

De lo anterior, se extrae que en caso de tener como título dentro del proceso ejecutivo una providencia judicial, aquel se presume auténtico y además se tiene como exigencia única que las copias que contengan dicha decisión -entiéndase simples- deben ser aportadas con la constancia de ejecutoria.

Por consiguiente, no es de recibo que el *a quo*, haya negado el mandamiento con base en lo anteriormente expuesto, ya que no existe norma que haga tal exigencia, así como tampoco resulta imperioso aportar en copia auténtica el acto administrativo que da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.

Al respecto, el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha precisado lo siguiente:

**"Las sentencias, junto con su constancia de ejecutoria, pueden ser aportadas al proceso en copia simple, toda vez que se presumen auténticas de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código General del Proceso. No es indispensable aportar la copia o el original del acto administrativo que da cumplimiento a la decisión judicial, toda vez que este no hace parte del título ejecutivo que solo está constituido por las sentencias judiciales que contienen la obligación. De exigirse, el juez incurrirá en un exceso ritual manifiesto. (Subrayado y negrilla fuera de texto).**

De allí entiéndase que, tanto la sentencia, su constancia de ejecutoria y el acto administrativo de ejecución de la misma, pueden ser aportados en copia

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 14 de marzo de 2019 CP. Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad. 25000234200020150205701. Actor. Miguel Ángel Diettes Pérez- Ddo. Cremil.

simple. En ese orden de ideas, el fallo proferido el 30 de agosto de 2010 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, cumple con los requisitos formales de un título ejecutivo, pues los documentos anteriormente mencionados fueron aportados al proceso. Sin embargo, deberá la sala establecer si éste contiene una obligación clara, expresa y exigible, relacionada con la indexación de la primera mesada pensional que reclama el ejecutante.

En efecto, tanto la ley como la jurisprudencia han expresado que para que un documento preste mérito ejecutivo también debe contener requisitos de fondo encaminados a que la obligación sea *clara*, en cuanto a que los elementos de esa obligación sean fácilmente entendibles, que no generen dudas o haya lugar a elucubraciones sobre el contenido de la obligación; *expresa* quiere decir que debe estar contenida de manera evidente en el documento y *exigible* en relación a que dicha obligación no esté sometida a plazo o condición, o que si está sometida a uno de ellos o a ambos, se haya verificado su cumplimiento conforme a la voluntad de las partes o por virtud de la ley.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado<sup>5</sup>:

*"Clara es aquella obligación en la que los elementos constitutivos de la prestación debida son inteligibles o fáciles de comprender; expresa es la que se deriva explícita o evidentemente, en oposición a aquellas presuntas o supuestas, y exigible alude a que la misma tenga vocación para ser satisfecha, bien por haber nacido pura y simple, o en el evento de estar sujeta a plazo o condición, cuando la circunstancia modal que da lugar al pago ya hubiere acaecido.*

*Ahora bien, tratándose de un documento diferente al título valor, la ausencia de alguno de estos elementos solo puede predicarse cuando, a pesar de hacerse una interpretación integral del escrito, no se logra el convencimiento en torno a su ejecutabilidad, porque de la literalidad del mismo se desprenden múltiples opciones en cuanto a la prestación debida, el monto, la forma de pago o las circunstancias para su satisfacción."* (Resaltado fuera del texto).

Revisada la sentencia que esta oportunidad constituye el título ejecutivo que se pretende cobrar, se advierte que el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, dispuso lo siguiente:

*"SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del oficio No 8418 del 06 de marzo de 2008, expedido por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, mediante el cual se niega a reliquidar la asignación de retiro del Sr. Raúl Ramírez Sánchez, con base en el incremento del índice de precios al consumidor en tales años.*

*TERCERO: A título de restablecimiento del derecho condenar a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares a reconocer y pagar al Sr. Raúl Ramírez Sánchez la diferencia en el*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección "C". Auto del 12 de agosto de 2013. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Rad. 25000-23-24-000-2012-00103-01(46918). Actor: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ. Demandado: MUNICIPIO DE LA CALERA.

reajuste anual de su asignación de retiro, teniendo en cuenta el artículo 14 de la ley 100 de 1993, a partir del 11 de diciembre de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2004, por prescripción cuatrienal de las mesadas causadas hasta el 10 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 174 del decreto 1211 de 1990."

El restablecimiento del derecho ordenado en la sentencia es absolutamente claro en ordenar que al actor le paguen las diferencias que surjan de aplicar el IPC como instrumento de reajuste de su asignación de retiro en el periodo concreto comprendido entre el 11 de diciembre de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2004, lo que contrasta con lo que ahora pretende el ejecutante, como más adelante se explica.

En efecto, comparada la pretensión de la demanda, con el contenido de la sentencia transcrita, se advierte que no existe duda frente a la exigibilidad del título, en caso que cumpliera con los demás requisitos ya que no se estipuló plazo o condición alguna. Sin embargo, sobre su claridad y expresividad encuentra la sala que dichos presupuestos no se cumplen.

En primer lugar, la obligación no resulta *clara* porque el ejecutante reclama la indexación de la primera mesada de su asignación de retiro desde el momento que se adquirió el derecho hasta la ejecutoria de la sentencia, y dicho aspecto no fue objeto de debate en el trámite del proceso que dio como resultado la sentencia que se pretende ejecutar, pues en esa oportunidad nada se dijo al respecto, al punto que lo ordenado fue el reajuste y reliquidación de algunos periodos (11 de diciembre de 2003 – 31 de diciembre de 2004) con base en el IPC, y no la indexación de mesadas pensionales anteriores al periodo reconocido.

Adicionalmente, la obligación del título tampoco resulta *expresa*, pues en la providencia se ordenó a la "Caja de Retiro de las Fuerzas Militares a reconocer y pagar al Sr. Raúl Ramírez Sánchez la diferencia en el reajuste anual de su asignación de retiro, teniendo en cuenta el artículo 14 de la ley 100 de 1993, a partir del 11 de diciembre de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2004 (...)". No obstante, no es posible inferir que *expresamente* hace referencia a la indexación que reclama el ejecutante, por lo que resulta razonable entender que la decisión judicial no previó tal reconocimiento, o, que el actor tiene derecho a que dicha prestación sea incluida en la liquidación de la condena, tal y como se afirma en la demanda y en el recurso.

Por lo anterior, de la literalidad de la orden a ejecutar, en relación con la pretensión del ejecutante, considera la sala que no emerge la obligación que se cobra, por ende los requisitos de fondo para librar el mandamiento de pago no se cumplen, y que la situación alegada por el ejecutante podría definirse a través del



medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, de considerarse que el acto administrativo de ejecución se aparta del alcance del fallo, pues se trata claramente de un derecho que no fue debatido en el proceso primigenio.

Resulta pertinente aclarar que, si bien la Sección Segunda del Consejo de Estado ha reiterado que en principio los actos que dan cumplimiento a una decisión judicial, son actos de ejecución y por ende no son enjuiciables a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que también ha reconocido algunas excepciones, a saber:

*"Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia de Consejo de Estado ha señalado que los actos de ejecución pueden ser controvertidos judicialmente, bajo la condición de que **se pruebe que la Administración Pública se aparta del alcance de la providencia judicial**. Así, se busca salvaguardar los derechos fundamentales de los administrados, quienes pueden verse afectados en virtud de la interpretación o aplicación irrazonable o arbitraria de una sentencia judicial por parte de una autoridad pública. Así, ha manifestado el Consejo de Estado:*

*«Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, **si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo**, agregándole o **suprimiéndole algo**, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo controvertible judicialmente»<sup>6</sup>.*

*La anterior posición fue reiterada por esta Sala en sentencia de 25 de mayo de 2017, proferida dentro del proceso de radicación interna No. 1183-2016" (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

En ese orden de ideas, en caso que la entidad demandada al expedir el acto de ejecución haya agregado, adicionado o suprimido algún aspecto de la orden impartida en la sentencia, no cabe duda que se trataría de un nuevo acto administrativo, y que éste debe ser controvertido en el marco de un proceso ordinario, dentro del cual previo debate probatorio se demuestre que el actor tiene derecho a lo reclamado en esta oportunidad, bien porque para el caso de la indexación de la primera mesada pensional es predicable de todas las categorías de trabajadores, como se insiste en el recurso.

Cabe aclarar que si bien es cierto la sentencia base del recaudo ejecutivo dispone la indexación de las diferencias reconocidas a favor del demandante, no es esta la que aquí se reclama, pues aquella supone únicamente el ajuste al valor de la condena, por mandato expreso del artículo 178 del C.C.A, y no la indexación de mesadas anteriores al periodo reconocido en la aludida sentencia, que es lo reclamado, según se infiere de la liquidación practicada por un contador público y

<sup>6</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, expediente núm. 5934, actora Sociedad Atuesta Guarín y Pombo Ltda., Consejero Ponente Dr. Julio César Uribe Acosta.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Providencia del 10 de mayo de 2018. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 25000-23-42-000-2014-02335-01(0998-15). Actor: John Jairo Velásquez Cárdenas. Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República. Ver también sentencia del 21 de junio de 2018. C.P. William Hernández Gómez. Rad. 68001-23-31-000-2012-00511-01(4793-15). Actor: Claudia Yaneth Ríos Sarmiento. Demandado: Lotería de Santander.

aportada en este ejecutivo (Fols 25-26, C de primera instancia), de la cual se advierte que la entidad "dejo de aplicar y reconocer el 9.23% a las 14 mesadas a favor del demandante para el año 2000... igualmente dejo de aplicar el aumento... de 2003... más lo dejado de aplicar de los años anteriores hasta el 2012", afirmaciones estas que llevan a la sala al convencimiento que se pretende una liquidación que dista de lo reconocido en la sentencia, que fue únicamente el periodo 11 de diciembre de 2003 a 31 de diciembre de 2004.

Así las cosas, y comoquiera que en el caso particular tendrían que hacerse elucubraciones sobre la procedencia de librar mandamiento de pago, sin permitirse previamente la contradicción de la parte pasiva, es evidente que la obligación no reúne los requisitos de ser clara y expresa, y por lo tanto la sala confirmará la decisión adoptada en auto del 28 de enero de 2019, por el cual el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio negó librar el mandamiento de pago solicitado por la ejecutante.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 28 de enero de 2019, que negó librar el mandamiento de pago por el Juzgado Sexto 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-veinticinco (25) de julio de 2019, según Acta No. 45.

  
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

  
TERESA HERRERA ANDRADE

  
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ