

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL

Medellín, nueve (09) de agosto de dos mil trece (2013)

Radicado:	05001 33 33 004 2013 00116 00
Acción:	Ejecutiva
Accionante:	Édgar de Jesús Cadavid Calderón
Accionado:	Universidad Nacional de Colombia – Caja de Previsión Social
Asunto:	Deniega mandamiento ejecutivo – ordena devolución de anexos sin necesidad de desglose – reconoce personería
Interlocutorio No.:	169

El Sr. ÉDGAR DE JESÚS CADAVID CALDERÓN, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra la Universidad Nacional de Colombia – Caja de Previsión Social a fin de que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra de la mencionada entidad, al respecto indica: *“conforme a lo dispuesto por el Tribunal de Antioquia Sala Quinta de Decisión así: PRIMERO: Que se DECLARE QUE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL., adeuda al señor ÉDGAR CADAVID CALDERÓN identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.350.457, un capital insoluto derivado de la obligación impuesta mediante sentencia judicial debidamente ejecutoriada, mas (sic) unos intereses moratorios por causa del retraso en el pago. SEGUNDO: Se ordene la reliquidación pensional del actor donde se incluyan todos los factores salariales devengados y pagados durante el último año de servicio que no fueron tenidos en cuenta por la demanda (sic) al momento de efectuar la reliquidación del actor; esto, es, que se incluyan los siguientes conceptos: - Compensación de las vacaciones (en todas sus modalidades de no disfrute y por retiro). – Bonificación por recreación (la simple y la por retiro). – Prima de navidad por retiro. – Prima de vacaciones por retiro. - Prima de servicios por retiro. – Quinquenio por retiro. TERCERO: Se ordene la devolución de las sumas de dineros (sic) deducidas por concepto de aportes retroactivos al fondo pensional de la Universidad Nacional de Colombia, toda vez que fue efectuado retroactivamente sobre toda la vida laboral del actor, cuando la sentencia autoriza el descuento de tales aportes dejados de pagar en su momento solo sobre los factores salariales devengados en el último año de servicio. CUARTO: Se ordene la devolución de los \$17.192.756 descontados por conceptos de aportes a salud a favor de UNISALUD, por cuanto tal descuento no fue autorizado en las sentencias hoy ejecutadas. QUINTO: Se ordene la devolución d los \$4.955.229 descontados por conceptos de aportes a solidaridad*

pensional a favor de PROSPERAR, por cuanto tal descuento no fue autorizado en las sentencias hoy ejecutadas. SEXTO: Se ordene el pago de los intereses moratorios (...)”.

Correspondió, por reparto del día 08 de julio de 2013 (Fl. 62), al Despacho que hoy decide, sobre la procedencia de la pretensión elevada por la vía ejecutiva.

En la relación de hechos indicó la parte ejecutante que mediante Resolución No. 3686 del 29 de agosto de 2007 le fue reconocida por la Universidad Nacional de Colombia la pensión de vejez, acto contra el cual presentó, junto con la Resolución No. 3567 de 2007, demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que fue decidida por el Juzgado 17° Administrativo del Circuito de Medellín, y en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Corporación que modificó el fallo condenatorio proferido en primera instancia en el sentido de disponer que en la reliquidación de la pensión debían incluirse todos los factores salariales devengados durante el último año de servicio.

Que presentaron ante la hoy ejecutada cuenta de cobro el día 01 de agosto de 2012, y la entidad mediante Resolución No. 237 de 2012 reliquidó la pensión y efectuó pago parcial por valor de \$78.306.722, con lo que, dice, desconoce el concepto de lo devengado en el último año y toma un IBL diferente al real, el cual señala equivale a la suma de \$11.707.459,83 y no \$7.820.356 como quedó indicado en la resolución en mención, con lo que, arguye, se desconoce lo indicado en la sentencia proferida toda vez que lo devengado corresponde a lo reconocido y pagado en el periodo correspondiente y lo devengado por el demandante en el último año de servicios equivale a \$140.489.518 que contiene los conceptos de compensación por vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad por retiro, prima de vacaciones por retiro, prima de servicios por retiro y quinquenio por retiro. Que contra el acto en mención interpuso recurso de reposición que fue resuelto mediante resolución No. 265 del 12 de septiembre de 2012.

Finalmente indicó que la entidad demandada hace el descuento de seguridad social sobre los aportes retroactivos correspondientes a toda la vida laboral del demandante cuando la deducción es de la pensión y no del salario, y esas deducciones son arbitrarias pues no se autorizaron en la sentencia. Que a la fechas no se han liquidado ni pagado los intereses moratorios que siguen generándose hasta la fecha en que se haga el pago total de la condena.

CONSIDERANDOS

1. Título base del recaudo en el caso concreto.

La parte ejecutante allegó como título base de recaudo COPIA SIMPLE de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado 17° Administrativo del Circuito de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, proferidos con ocasión de la acción de nulidad y

restablecimiento del derecho – laboral promovida por el Sr. Édgar de Jesús Cadavid Calderón contra la Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional de Colombia (Fls. 15 – 33), acompañadas de copia simple de la constancia secretarial mediante la cual el secretario del Tribunal Administrativo de Antioquia hace constar que se trata de primera copia de la sentencia que presta mérito ejecutivo con constancia de ejecutoria y vigencia del poder (Fl. 12); igualmente allegó los siguientes documentos:

- Copia simple de la petición y cuenta de cobro presentada por el demandante a la entidad demandada para el cobro de la condena impuesta en el procedo de nulidad y restablecimiento del derecho – laboral (Fls. 9 – 11)
- Copia simple de poder otorgado por el aquí ejecutante, y auto admisorio proferido dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho – laboral tramitada ante el Juzgado 17º Administrativo del Circuito de Medellín (Fls. 13 – 14).
- Copia simple de la resolución No. 0237 del 14 de agosto de 2012 “por la cual se reliquida una pensión en cumplimiento de una sentencia judicial” (Fls. 34 – 35).
- Copia simple de actualización de mesadas – reliquidación último año con indexación (Fls. 36 – 37).
- Copia simple de certificación devengados correspondientes al periodo del 01 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007 (Fls. 38 – 39).
- Copia simple de certificación devengados correspondientes al periodo del 01 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007 (Fl. 40).
- Copia simple pagos efectuados en los años 2007, 2006 a Édgar de Jesús Cadavid Calderón (Fls. 41 – 42).
- Copia simple “recurso de reposición contra resolución No. 237 de 2012¹ (Fls 43 – 45).
- Copia simple de certificación devengados correspondientes al periodo del 01 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007 (Fl. 46).
- Copia simple de la resolución No. 0265 del 12 de septiembre de 2012 “por la cual se resuelve un recurso de reposición contra una resolución que en cumplimiento de una sentencia judicial ordenó la reliquidación de una pensión” (Fls. 47 – 56).
- Copia simple de comunicación FP-932 respuesta a derecho de petición (Fl. 57).
- Copia derecho de petición radicado el 17 de junio de 2013 solicitando devolución de medicamentos entregados para el proceso de cobro administrativo de sentencia judicial (Fls. 58 – 61).

ANÁLISIS DEL JUZGADO

1. Dispone el Art. 297 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA que constituyen título ejecutivo: *“Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. **Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la***

¹ Sin constancia de recibido.

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. (...) 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.*" (subrayas y negrillas extratexto).

A su turno el Art. 104 Num. 6° ejúsdem dispone que "La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...) 6. **Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción,** así como los provenientes de laudo arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades" (subrayas y negrillas extratexto); de suerte tal que los procesos de ejecución diferentes a los hasta aquí enunciados estarán a cargo de la Justicia Ordinaria o por cobro coactivo.

La normativa citada en precedencia, en consonancia con lo dispuesto por el Art. 299 ejúsdem² indica, entre otras orientaciones, que el procedimiento aplicable en estos casos es el señalado para los procesos de mayor cuantía por el Código de Procedimiento Civil, entiéndase Código General del Proceso en lo vigente a la fecha, razón por la cual pasa a efectuarse el estudio de los documentos anexos al consecutivo a fin de verificar si los mismos comportan las características predicables de los documentos que prestan mérito ejecutivo, y, de ser así, librar la correspondiente orden de pago.

Al referirse al título ejecutivo, el artículo 488 del C. de P. C.³ dispone, en relación con los **requisitos del título base de recaudo**, lo siguiente:

"ART. 488. **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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley,** o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de

² De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía. Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.

³ Vigente hasta el 1° de enero de 2014 por disposición del Art. 627 Num. 6° de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso – CGP

costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia...” (subrayas y negrillas extratexto).

Ahora, el Art. 497 ejúsdem dispone que: *“Presentada la demanda con arreglo a la ley, 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 aquél considere legal”*.

Es uniforme en la jurisprudencia civil y en la doctrina clasificar los requisitos necesarios para que exista título ejecutivo en requisitos de forma y de fondo. Así, encontramos que las condiciones formales se concretan a que el(los) documento(s) donde conste(n) la obligación provenga(n) del deudor y constituya(n) plena prueba contra él, no obstante lo cual resulta necesario señalar que existen casos en que el título, aún sin provenir del del deudor, sino cuando tienen su origen determinación de autoridad judicial o administrativa, por ejemplo una sentencia judicial, prestan mérito ejecutivo porque la ley expresamente le da fuerza ejecutiva; en cuanto a los requisitos de fondo, éstos se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea clara, expresa y exigible.

Que el documento provenga del deudor o de su causante quiere decir que éste sea su autor, el suscriptor del correspondiente documento⁴. Y la plena prueba que exige la ley, para que pueda librarse mandamiento de pago, tiene que ver con la autenticidad del documento.

Corresponde entonces analizar si con la demanda se acompañó el título que preste mérito ejecutivo, con las formalidades legales, para librar el mandamiento de pago solicitado.

Para el caso particular encuentra el Despacho que las sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado 17° Administrativo del Circuito de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia, respectivamente, mediante las cuales se condenara, como consecuencia de la nulidad del acto mediante el cual se hiciera el reconocimiento de la reliquidación pensional del actor, a la aquí ejecutada, al cual ya se ha hecho referencia, siendo éstas allegadas en copia simple, no permiten librar orden de pago, habida cuenta que las mismas no comportan las características de predicables de los títulos ejecutivos, pues, como en precedencia se indicara, de conformidad con el Art. 497 del C. de P. C. puede el Juez librar orden de pago cuando junto con la demanda que reúna los requisitos legales se acompañe el documento que preste mérito ejecutivo; y tratándose de sentencia judicial, para que preste mérito ejecutivo debe reunir el requisito señalado en el Num. 2° inciso 2° del Art. 115 del C. de P. C. que señala que *“Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia”*, esto es, solo la primera copia es la que presta ese mérito.

⁴ Para el caso de los documentos electrónicos, debe estarse en lo dispuesto por la Ley 527 de 1999.

Ahora, respecto de las diligencias previas en los procesos ejecutivos, el artículo 489 del mismo compendio normativo señala: *“En la demanda ejecutiva se podrá pedir que previamente se ordene el reconocimiento del documento presentado, el requerimiento para constituir en mora al deudor, o la notificación de la cesión del crédito o de los títulos ejecutivos a los herederos. Si no fuere posible notificar personalmente el auto que dispone la práctica de alguna de las diligencias anteriores, se procederá a designar curador ad litem, tal como se prevé en los artículos 318 a 320, para que con él se surta la diligencia. Cuando se trate del reconocimiento de un documento, el juez ordenará el trámite del incidente de autenticidad de que trata el artículo 275, donde actuará el curador.”*

Así, encontrándose exclusivamente habilitado el demandante en este tipo de procesos, y previo a que se libre orden de pago, a solicitar lo indicado por el artículo en mención, de tal facultad no hizo uso el ejecutante para el sub iudice, no obstante lo cual así lo hubiere hecho, resultaría improcedente habida cuenta que los documentos allegados y que se pretenden sean tenidos como título base de recaudo no soportan ninguna de las diligencias enlistadas en precedencia.

Y es que para continuar con la ejecución es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna. Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, Art. 488 del C. de P. C., requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales⁵ como de fondo⁶ establecidas por el legislador, como ya quedó indicado.

Sin estos documentos resulta pues imposible proceder a iniciar el proceso ejecutivo, toda vez que, de conformidad con el Art. 115 Num. 2º del C. de P.C. ya transcrito, se requiere allegar la primera copia auténtica de la sentencia y de las otras providencias que prestan mérito ejecutivo, con la constancia respectiva de estar ejecutoriadas. El artículo citado prevé la forma en que deben presentarse la copia de las sentencias y otras providencias ejecutoriadas que pongan fin al proceso y contengan una obligación, en una demanda ejecutiva. Cualquiera que sea la decisión o el acto procesal donde consten obligaciones claras, expresas y exigibles, para que presten mérito ejecutivo deben aportarse primero las copias en las condiciones expresadas.

En el *sub índice*, como ha quedado anotado, se aportan copias simples de la sentencia, entre otros documentos, que no son auténticas, ni aquellas con la identidad de ser las primeras copias que presten mérito ejecutivo, de modo que tales documentos no tienen el carácter de título ejecutivo. La anterior consideración habida cuenta que los artículos 11 y 12 de la Ley 446 de 1998, hacen referencia a documentos privados.

⁵ Que se traten de documento o documentos auténticos, que conformen unidad jurídica.

⁶ Atañen a que de ese o esos documentos, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado.

El título base de recaudo no puede suplirse sobre el andar del proceso, sino que la válida existencia de éste debe aparecer desde la génesis de la acción misma, esto es, arrimarse con la demanda, así lo dispone el Art. 497 del C. de P. C.; en este punto debe tenerse de presente que la orden contenida en la sentencia en esta clase de procesos, y que se circunscribe a continuar o no la ejecución en los términos indicados en el auto que libra la orden de pago con que se inicia todo proceso ejecutivo, entraña, ineludiblemente, el análisis previo de la validez y eficacia de los documentos que se aducen como título ejecutivo. En lo que hace referencia al título ejecutivo, entendido como el presupuesto para el ejercicio de la acción compulsiva, se debe probar, desde el comienzo, la existencia formal y material de un documento o de un conjunto de documentos que contengan los requisitos previstos en la ley, en los cuales se consagre 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.

Por lo tanto, y toda vez que las copias arrimadas como base del recaudo no cumplen con el imperativo categórico impuesto por la disposición ya reseñada en párrafos anteriores, ello las hace ineficaces como instrumento del recaudo ejecutivo, resultando impropio hablar de proceso ejecutivo sin un título documental que reúna la calidad de tal, habida cuenta que para el caso particular no puede afirmarse que lo allegado ofrece de inmediato al funcionario judicial el apoyo cierto para que, en vista de él pueda librar mandamiento de pago.

Recuérdese que la característica esencial y especial del proceso ejecutivo que lo diferencia abiertamente con los demás, es que se inicia con una orden de mandamiento de pago, lo que no podría ser logrado, como en el caso, frente a unos documentos que no reúnen los requisitos ordenados por la ley, y que son indispensables aportarlos con la demanda, pues, como ya se dijo, el título base del recaudo no puede suplirse sobre el andar del proceso.

Así las cosas, no contándose con los elementos de juicio que permitan inferir que las copias presentadas constituyan un título ejecutivo, pues como se indicó líneas atrás, las providencias ejecutoriadas que pongan fin a un proceso y/o impongan una condena, para que sea consideradas como título ejecutivo y se pueda obligar al deudor, deben reunir todos los requisitos señalados en la normatividad, pues, contrario sensu, sería un documento anómalo no idóneo para prestar mérito ejecutivo, tal situación deviene, indefectiblemente, en que se niegue el mandamiento solicitado, habida cuenta que se omitió presentar el título que permita librar la orden perseguida, obsérvese que lo arrimado con la demanda, y lo que se pretende tener como título base de recaudo se circunscribe a copias simples de las mencionadas sentencias de primera y segunda instancia obrantes a folios 23 a 33, esto es, se trata de copias mecánicas de las que sí fueron expedidas como primera copia tomada del original, y no las originales.

Ahora bien, como en el caso concreto es claro que lo pretendido por el ejecutante es el cobro de una obligación emanada de una decisión judicial, se ha establecido que, en el evento en que el ejecutante no tenga en su poder los

documentos necesarios para constituir el título ejecutivo, porque los remitió a la entidad que pretende ejecutar, es menester señalarlo en la demanda, para que así el juez de conocimiento ordene a la parte ejecutada allegar los documentos solicitados, previo a decidir sobre el mandamiento de pago.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado – Sección Tercera de la siguiente forma:

“En primer lugar la Sala advierte que cuando quien pretende ejecución le demuestra al Tribunal su imposibilidad de allegar copias en debida forma, porque el ejecutado le ha imposibilitado allegarlas, es evento en el cual el Tribunal sí puede requerir al ejecutado a su expedición, porque el demandante demostró su carga procesal de querer probar, pero por imposibilidad de otro no puede allegar. Esta situación es distinta a la que se presenta cuando el ejecutante no allega las pruebas de su condición de acreedor, asunto en el cual la Sala sí ha sostenido, explicando las razones legales y recurriendo a la jurisprudencia y a la doctrina, que no hay lugar a indicar defectos formales a la demanda.”

(...)

Para la Sala las pruebas allegadas por el ejecutante, en fotocopia autenticada, después de la presentación de la demanda son de recibo, como ya se explicó, porque él le demostró al Tribunal con la presentación de la solicitud de ejecución de su imposibilidad de allegarlas porque el ejecutado aunque fue requerido por él se ha rehusado a expedirlas. Pero además en el evento hipotético de que el ejecutante hubiese allegado copias simples con la demanda, si luego las aporta dentro del término anterior a la ocurrencia hipotética de prescripción de la acción ejecutiva, también serían de recibo, como así lo explicó la Sala en auto proferido 14 de noviembre de 2002:

“El ejecutante aportó con el recurso el original del acta de conciliación prejudicial y la primera copia del auto aprobatorio de la misma (para ejecutar) proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Sobre tal circunstancia, la Sala advierte que el Código de Procedimiento Civil trae disposiciones que permiten deducir que el ejecutante tiene la posibilidad de subsanar la integración del título ejecutivo complejo, cuando con la demanda no lo hizo. Existen disposiciones de las cuales se colige el precedente aserto. En efecto: Si dicho código prevé, y desde otros puntos de vista, que: Que cuando el demandado proponga la excepción previa porque el demandante no acreditó la calidad con que actúa y tal defecto es subsanable es claro para el proceso ejecutivo, que si libra mandamiento de pago no habiéndose podido librar porque el ejecutante no demostró su calidad de acreedor (num. 6 art. 97) y tal situación puede enmendarse, que pueda ser de recibo que si el ejecutante corrige tal situación, con el recurso contra la negativa de mandamiento, haya lugar a librar mandamiento salvo que para el momento en que enmendó dicha falencia no hubiese prescrito la acción ejecutiva.

Que si el C. P. C. al regular el trámite de las excepciones previas establece que el juez ordenará al demandante que subsane el defecto o aporte los documentos omitidos y que si el demandante cumple tal orden resultaren subsanados dichos defectos o aducidos tales documentos y, vencido el traslado el juez así lo declarará (nums. 4 y 5 art. 99 ibídem), tal concepción legislativa que informa la norma permite colegir que el saneamiento de la prueba de calidad de acreedor motu proprio del ejecutante es admisible siempre y cuando, como se ha insistido, para el momento en que se produce la enmienda no haya prescrito la acción ejecutiva.

Que si la ley prevé que en el proceso ejecutivo cuando es de mínima cuantía de una parte no pueden proponerse excepciones previas pero por lo mismo el juez de oficio debe examinar si no están presentes situaciones que son constitutivas de excepciones previas para, como deber, adoptar las medidas conducentes para evitar nulidades y sanear cualquier defecto que pueda afectar al proceso (inc, 2 art. 545 ibídem), es claro que el legislador deja ver que situaciones, como

la que se presenta en este caso, es corregible, más cuando al momento en que el ejecutante acreditó su condición - sólo con el recurso de apelación contra el auto que negó el mandamiento de pago - aún no había ocurrido la prescripción de la acción ejecutiva.

En consecuencia, si bien tales normas hacen referencia a supuestos de hecho jurídico distintos, lo cierto es que de su interpretación en conjunto y en aplicación del derecho sustancial, previsto en el artículo 4 del mismo estatuto, la Sala aceptará la aportación de documentos en estado de valoración que hizo el ejecutante y, en consecuencia, pasará a estudiar si con ellos se conforma título de ejecución que permita librar mandamiento de pago. Pero se recuerda que el ejecutante no fue diligente al presentar la demanda y que el A quo actuó conforme a derecho cuando negó a librar mandamiento de pago.”⁷

No obstante, para el caso de autos, la imposibilidad de acceder a los documentos que presten mérito ejecutivo porque se encuentren en poder de la ejecutada no fue aducida por el ejecutante, con lo que no puede pues el Despacho requerir a la entidad a fin que se sirva remitirlos con destino al consecutivo.

Recuérdese que frente a las sentencias de condena y otras providencias judiciales que tengan fuerza ejecutiva, que sean primeras copias y presten mérito ejecutivo, su acreedor es, en tratándose de sentencias condenatorias, el actor. Ahora, en el evento que éste, bien directamente o a través de su apoderado judicial, use esos documentos ante la Administración para que ella dé cumplimiento a lo allí ordenado, la entidad se convierte en simple depositaria, con lo que corresponde al acreedor solicitar pues esa primera copia de la sentencia y de las demás providencias, y correlativamente debe la entidad accionada, al ser simple depositaria de éstas, devolverlas. Dijo sobre el particular el Consejo de Estado⁸:

“...Se observa que ese artículo se ocupa de reglamentar el pago mediante trámite administrativo de las condenas judiciales, y que en realidad, antes de su modificación se exigía copia auténtica de la sentencia, sin especificar que fuera o no la primera, de modo que con dicha modificación pasó a requerirse específicamente la primera copia.

*Sobre las acusaciones del actor la Sala observa que no pasan de ser apreciaciones personales suyas, toda vez que no se evidencia que en forma alguna que el cumplimiento de ese requisito afecte los derechos patrimoniales y demás derechos derivados del referido título que el acreedor tiene sobre la sentencia de que se trate, pues la norma no señala, ni de su texto cabe deducir, que **el allegarla o adjuntarla a la solicitud de pago se hace con carácter traslativo de su dominio o propiedad a favor de la entidad que lo recibe, sino que por el contrario, implica que ésta lo hace reconociéndole todo sus derechos, en la medida en que la recibe para verificarlos y efectuar su pago o satisfacción, luego mientras éste no se efectúe la entidad no pasa de ser una mera depositaria gratuita y por mandato del ordenamiento jurídico de la primera copia de la sentencia en tanto título ejecutivo, por el cual debe responder, y el acreedor conserva incólumes sus derechos sobre el mismo.***

⁷ Providencia del 23 de septiembre de 2004. M,P. Maria Elena Giraldo Gómez, radicado número: 68001-23-15-000-2003-2309-01(26563)

⁸ Sección Primera-, C.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Planeta, en providencia del 8 de junio de 2006. Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00493-01,

Al respecto, téngase en cuenta que su entrega lo está haciendo a una entidad estatal, que como tal se rige por el derecho público y en virtud de ello tiene entre sus fines el de proteger los derechos de los administrados y garantizar su efectividad, según lo prevén los artículos 2° de la Constitución Política y 2° del CCA., de modo que por imperativo constitucional el Ministerio de Hacienda al recibir la primera copia de una sentencia en las condiciones y para los fines señalados en la norma, adquiere la responsabilidad y el deber de proteger el correspondiente derecho con miras a la efectividad del mismo.

Dicho de otra forma, la entidad pasa a ser una mera depositaria en representación del acreedor a fin de solucionar la obligación que le corresponde, o mejor, el acreedor sigue manteniendo la tenencia y posesión del título y todos los demás derechos propios del dominio a través y bajo el amparo de la entidad a quien se lo allega para su pago, y sólo cuando éste se efectúe a cabalidad se puede decir que queda solucionada la obligación, es decir, extinguidos tales derechos.

Además, la formas o circunstancias en que el beneficiario de la sentencia la aporta a la entidad deudora, en este caso Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no encuadran en ninguna de las formas de transferir la propiedad o el dominio de los títulos ejecutivos y están lejos de significar expropiación, privación o despojo del respectivo título o derecho patrimonial.

Como bien lo advierte el Ministerio Público, y así se desprende del artículo 177, in fine, del CCA., **los beneficiarios de las sentencias condenatorias tiene dos vías para hacerlas efectivas o ejecutarlas, una en sede administrativa, que es justamente el trámite reglamentado en el Decreto 768 de 1993, y la otra en sede jurisdiccional, que es el proceso ejecutivo regulado en el Código de Procedimiento Civil, sea ante la jurisdicción ordinaria o ante la contencioso administrativa, según el caso.**

De suerte que sea cual fuere la vía que escoja el beneficiario, igualmente el Estado es el que tiene a cargo satisfacerle el crédito respectivo y en cualquiera de esas vías el acreedor debe demostrar la existencia del mismo de manera idónea, la cual no puede ser otra que la primera copia de la sentencia según las normas del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Civil que el mismo actor invoca en la demanda (artículo 115, numeral 2).

Pasando al ámbito de la praxis, si la entrega del documento en mención no es a título traslativo de dominio ni de derecho alguno o de prerrogativa jurídica alguna, pues en ninguna forma la norma señala lo contrario, **de suyo el beneficiario conserva la plenitud de sus derechos sobre el mismo, de donde puede retirarlo mediante desglose cuando a bien tenga, pues la solicitud que hace no es en cumplimiento de un deber legal sino en ejercicio de una derecho particular o individual del cual tiene libre disposición, de allí que si las circunstancias lo conducen y le permiten optar por la vía judicial para hacerse pagar el crédito después de haber iniciado el trámite administrativo, bien puede retirar mediante desglose según el artículo 117 del C.P.C., la susodicha primera copia, ya que de la normativa que lo regula no se desprende la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda la retenga, ni siquiera después de su pago total o parcial, toda vez que en ese evento deberá hacer en la misma la anotación correspondiente, atendiendo el artículo 115 del C. de P.C.** (Subrayas y negrillas intencionales).

De otro lado, si lo que se pretende que sea reconocido como título base de recaudo son las Resoluciones 0237 y 0265 la Directora del Fondo pensional – Caja de Previsión Social de la entidad demandada (Fls. 34 – 35 y 47 – 56), por demás aportadas en copias simples, éstas no pueden, por sí mismas, tenerse como documentos que comporten mérito ejecutivo en esta jurisdicción, habida cuenta que, como se desprende del contenido de las mismas, y como en efecto manifiesta el demandante en el libelo genitor, la obligación contenida en esos actos administrativos si bien son consecuencia de las sentencias proferidas en primera y segunda instancia respectivamente por el Juzgado 17° Administrativo del Circuito de Medellín y el Tribunal Administrativo de Antioquia con ocasión de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el aquí ejecutante contra la entidad demandada, decisiones que como se ha visto en precedencia no fueron allegadas con entidad suficiente para prestar mérito ejecutivo, en todo caso no es la misma sentencia.

Sobre los actos de ejecución ha indicado el Consejo de Estado:

*“En este orden de ideas, se advierte que únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o lo actos de trámite que hacen imposible continuar dicha actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; **de tal modo que los actos de ejecución de una actuación administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos del referido control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo (sic) son expedidos para materializar o hacer efectivas esas decisiones, sin contener decisión alguna de la Administración.***

En reiterada jurisprudencia esta Corporación⁹ ha sido uniforme en señalar que los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión administrativa u orden judicial no son susceptibles de los recursos en vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas”¹⁰ (Subrayas y negrillas intencionales).

Ahora bien, resulta conveniente precisar que entre una sentencia judicial y un acto administrativo de ejecución, como el aquí arrimado, en principio existe lo que se denomina “unidad temática”, toda vez que la Administración se limita a cumplir fielmente lo decidido en la providencia judicial o en el acto definitivo que ejecuta; no obstante, puede introducirse una modificación a la orden judicial agregando incluso un sentido nuevo a la decisión, constituyéndose en un punto nuevo, por tanto susceptible de control judicial a través de los medios ordinarios ante la jurisdicción contencioso administrativa, que no por vía ejecutiva, evento en el cual, el interesado podría promover la demanda haciendo uso de los medios de control para el efecto establecidos por el CPACA.

⁹ Sentencia de 10 de octubre de 2002, Sección Segunda Subsección “B”. M.P. Jesús María Lemos, Actor: María Elena Benavides C. Exp. No. 3364-02; Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Sección Primera. M.P. Juan Alerto Polo Figueroa. Radicación número 6314 Actor: Rosalba López Solarte; Auto de 19 de junio de 2008, Sección Segunda, Subsección “B”. M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Actor: Hugo Alfredo Vallejo. Exp. 1406-2007

¹⁰ Sección Segunda. Subsección “B”. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve, 12 de mayo de 2011. Rdo: 76001233100020090111201 No. Interno: 0666-2010; actor: Carlos Enrique Ossa Echeverry. Apelación auto.

En línea con lo indicado en precedencia debe igualmente precisarse que es el ejecutante quien tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que pretende ejecutar, toda vez que al Juez, en el proceso ejecutivo, le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrar el título, teniendo solamente tres opciones, como lo ha sostenido el H. Consejo de Estado¹¹: “1. Librar el mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar. 2. Negar el mandamiento de pago cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo. 3. Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 489° C. de P. C.) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado, a librar mandamiento de pago si la obligación es exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario”.

Como lo ha señalado el Consejo de Estado¹²:

“El ejecutante tiene la carga de probar que el documento o documentos aportados constituyen título ejecutivo (...)

El Juez carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento que constituye el título ejecutivo (...)

Es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada, demostrar su condición de acreedor; no es posible como sí ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado.”

Igualmente se ha establecido por la máxima Corporación en esta jurisdicción que:

“En el proceso ejecutivo no se solicita al ejecutante que allegue pruebas tendientes a integrar el título del que se habla. La única posibilidad de pruebas, previo al Mandamiento de Pago, es en lo que respecta a las medidas previas...

(...)

Es necesario en consecuencia, que el demandante aporte los documentos que en principio constituirán el título ejecutivo, a los cuales simplemente les falte el requisito relacionado con la exigibilidad de la obligación o el de la certeza de que quien figura como demandado sea la misma persona que suscribió el documento...

El Juez del proceso ejecutivo carece de competencia para requerir a los posibles deudores a efecto de que remitan al expediente el documento o conjunto de documentos que constituyen el presunto ‘título ejecutivo’, de cuya existencia pende la procedibilidad del juicio ejecutivo...

La demanda ejecutiva debe ir acompañada del o los documentos que contienen la obligación clara, expresa y exigible, por cuya efectiva satisfacción se acude a la jurisdicción...

¹¹ Sección Tercera, autos del 12 de julio de 2001, expediente 20.286, C. P. Dra. Maria Elena Giraldo Gómez y del 12 de septiembre de 2002, expediente 22.235, C. P. Dr. German Rodríguez Villamizar.

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Expediente No. 13.103. Actor: STAR Ingenieros Civiles y Cía. Ltda., reiterado en la providencia del 12 de julio de 2001, referida en la nota anterior.

*No es dable pretender que sea el juez de la ejecución quien busque, solicite, y requiera los documentos que podrían constituir el título ejecutivo; pues esta es una carga procesal del ejecutante, no una función del juez.*¹³

Y es que 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, esto es, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento. Ello es así en tanto todo juicio de ejecución se dirige a procurar al titular del interés tutelado, la satisfacción de éste ante la renuencia del obligado, lo que es lo mismo, la efectivización coactiva del derecho aducido por el acreedor. Como ocurre en el proceso declarativo, en el trámite de la ejecución se contraponen dos partes cuyos intereses están en conflicto, pero, a diferencia de aquel, en éste se parte de la certeza inicial del derecho del demandante que no necesita ser declarado, toda vez que consta en un documento al que la ley atribuye el carácter de prueba integral del crédito.

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.

El artículo 497 del C. de P. C.¹⁴, de observancia para el caso de autos por expresa remisión del Art. 299 del CPACA, dispone pues que 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, como ya se ha anotado, teniendo en cuenta que carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que llegue el documento(s) que constituye el 'título ejecutivo' puesto que es al ejecutante a quien le corresponde, y de entrada, demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda¹⁵.

Todo lo anterior indica, palabra más, palabra menos, que en el evento de no estar conformado el título ejecutivo, por la falta de alguno de los documentos que deben hacer parte de él, no le está dado al Juez inadmitir la demanda para que se complete o requerir de la entidad demandada que lo allegue, puesto que es carga del actor presentarlo en su totalidad para que genere las consecuencias jurídicas que se pretenden, porque al no tener la calidad de claro, expreso y exigible, el título no existe como tal, impidiendo que el aparato judicial inicie actividades en aras de lograr la ejecución.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección III. Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Sentencia del 5 de octubre de 2000. Radicación número: 16868. Actor: Unión Temporal H Y M.

¹⁴ Vigente hasta el 1º de enero de 2014 por disposición del Art. 627 Num. 6º de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso – CGP

¹⁵ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2000. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Expediente No. 18.342.

Ahora bien, si lo pretendido es que se tenga como título ejecutivo por sí mismas a la resoluciones allegadas recuérdese, como se expresara en la primera parte de las consideraciones de este proveído, los procesos ejecutivos que compete a esta jurisdicción conocer, y por vía de excepción, son aquellos en los cuales la obligación que se pretende ejecutar se deriva de: “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*”. De suerte tal que no se encuentra facultada esta jurisdicción para conocer de asuntos diferentes a los allí enlistados; no es ella una apreciación caprichosa del Despacho, obedece, por el contrario, a un análisis que permite colegir que al no comportar los documentos arrimados como título base de recaudo ninguna de las condiciones enunciadas en precedencia, es ella una circunstancia que imposibilita a este fallador para conocer del asunto, esto es, carece de competencia para conocerlo en tanto no se trata de documentos que presten mérito ejecutivo en esta jurisdicción, de conformidad con las normativas señaladas.

Sobre este punto valga precisar lo dispuesto por el Art. 2º del Decreto – Ley 2158 de 1948 (modificado por la Ley 712 de 2001, 1210 de 2008 y 1564 de 2012) que dispone que: “*La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: 1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.* 2. *Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.* 3. *La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.* 4. (modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012) *Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.* 5. *La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.* 6. *Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive.* 7. *La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número*

de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo 13 de la Ley 119 de 1994. 8. El recurso de anulación de laudos arbitrales. 9. El recurso de revisión. 10. (adicionado por el artículo 3 de la Ley 1210 de 2008) La calificación de la suspensión o paro colectivo del trabajo". Por lo tanto, resulta evidente que la competencia para conocer de estas actuaciones la reviste la jurisdicción ordinaria laboral en atención a la fuente de la obligación, que no la contenciosa.

Esto es, para determinar la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia ejecutiva, no basta con que el acreedor o el deudor sea una entidad o establecimiento público; la obligación que se pretende ejecutar, debe provenir bien de un contrato, de condenas impuestas, de conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, y de laudos arbitrales en que hubiese sido parte una entidad pública.

Analizada la documentación allegada como soporte ejecutivo se puede extraer, que los actos arrimados no determinan la competencia de esta Jurisdicción de conformidad al Art. 104 Num. 6° de la Ley 1437 de 2011, como ya quedó dicho en líneas anteriores. Así, concluye pues el Despacho que no es competente para conocer de la ejecución de la suma de dinero pretendida por el ejecutante y que parece desprenderse de las obligaciones contenidas en las resoluciones allegadas.

En síntesis, en el presente asunto no existe un título ejecutivo que sirva de soporte para el cobro. Por lo tanto, no es posible librar el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante. Así las cosas, dado que no existe título que preste mérito ejecutivo, es por lo que procede denegar el mandamiento de pago solicitado y ordenar en consecuencia la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

En este orden de ideas, y como en el asunto de la referencia el ejecutante no aportó con la demanda el título ejecutivo idóneo que sirva de fundamento a la ejecución, como lo exigen los artículos 488 y 497 del C. de P. C., se denegará el mandamiento de pago solicitado, toda vez que no corresponde al Juzgado conformarlo, y le está prohibido decretarlas de oficio en la jurisdicción contenciosa administrativa, como en precedencia quedara anotado.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO (4°) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

R E S U E L V E :

PRIMERO. DENEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO, solicitado a través de apoderado judicial por el Sr. **ÉDGAR DE JESÚS CADAVID CALDERÓN**, en contra de la Universidad Nacional de Colombia – Caja de Previsión Social, por las razones expuestas.

SEGUNDO. DEVOLVER los anexos sin necesidad de desglose y archivar las demás providencias.

TERCERO. Reconocer personería para actuar en calidad de apoderado judicial de la parte ejecutante, al Dr. JUAN GUILLERMO HERRERA GAVIRIA, en los términos y para los efectos del poder conferido y que obra a Fl. 64.

NOTIFÍQUESE

(firmado el original)
EVANNY MARTÍNEZ CORREA
Juez

4

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **12 DE AGOSTO DE 2013** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

(firmado el original)

MARÍA DEL PILAR DURANGO GÓMEZ
Secretaria