

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintinueve (29) de noviembre del año dos mil dieciséis (2016)

Auto Interlocutorio No. 879

SALA DE DECISIÓN No. 3

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	HUGO GUTIÉRREZ ROMERO
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE:	50001-33-33-006-2013-00013-01
TEMA:	AUTO CONFIRMA DECISIÓN QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio el 14 de agosto de 2013, que negó el mandamiento de pago solicitado por HUGO GUTIÉRREZ ROMERO contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

I. ANTECEDENTES

Demanda

1. Pretensiones

1.1. Que se libre mandamiento ejecutivo contra el Municipio de Villavicencio y a favor del señor Hugo Gutiérrez Romero, ordenando la reliquidación, reconocimiento y pago total de los factores sobre los gastos de representación, sueldos, prestaciones, intereses, cesantías, primas y demás emolumentos y derechos salariales causados desde la desvinculación del demandante y hasta cuando se produjo su renuncia o no aceptación del reintegro judicial al cargo de Gerente de Villavivienda, sin efectuar ningún descuento o deducción por los conceptos ya mencionados, de conformidad con lo dispuesto en la parte resolutive de la sentencia de fecha 17 de septiembre de 2010 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio.

1.2. Se libre mandamiento de pago contra el municipio de Villavicencio y a favor del señor Hugo Gutiérrez Romero, por la suma de CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$153.000.000) o por el valor que se pruebe, teniendo en cuenta las sumas indebidamente descontadas, entre ellas, gastos de representación, sueldos, prestaciones, intereses, cesantías, primas y demás emolumentos y derechos laborales desconocidos en el pago parcial efectuado por el municipio de Villavicencio con motivo de la sentencia de fecha 17 de septiembre de 2010 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 9 de noviembre de 2011.

1.3. Se libre mandamiento de pago por concepto de intereses moratorios contra municipio de Villavicencio y a favor del señor Hugo Gutiérrez Romero, por el monto anteriormente señalado, hasta que se cumpla plenamente la obligación, teniendo en cuenta la ejecutoria de la sentencia, esto es, 5 de diciembre de 2011, conforme al artículo 177 del C.C.A. y la indexación.

1.4. Condenar en costas a la parte demandada.

2. Hechos

2.1. Dice la demanda que el señor Hugo Gutiérrez Romero fue desvinculado del municipio de Villavicencio, por lo cual promovió acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del mencionado ente territorial, que culminó con sentencia condenatoria de fecha 17 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 09 de noviembre de 2011, ordenando el reintegro del demandante y el pago de todos los salarios y prestaciones sociales causados desde su desvinculación, junto con la indexación y los intereses moratorios.

2.2. Afirma que las mencionadas sentencias no ordenaron descuentos o deducciones de ninguna naturaleza.

2.3. Manifiesta que el demandante fue reintegrado al cargo que ocupaba en el municipio, a través del Decreto No. 62 del 12 de marzo de 2012, pero que posteriormente presentó renuncia la cual fue aceptada mediante el Decreto 81 del 3 de abril de 2012.

2.4. Señala que el municipio de Villavicencio dio cumplimiento parcial a la sentencia, al proferir por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Institucional la Resolución No. 0746 del 15 de mayo de 2012, en la que ordena reconocer los factores salariales y prestacionales, pero omite incluir los gastos de representación para la liquidación de las prestaciones sociales, así como también la indexación e intereses moratorios sobre los valores totales y reales de la verdadera liquidación.

2.5. Considera que los descuentos que fueron ordenados por el municipio, ascienden a la suma de \$152.384.006.54.

3. Decisión de Primera Instancia

Mediante providencia del 14 de agosto de 2013 el Juez Tercero Administrativo de Villavicencio negó el mandamiento de pago solicitado, señalando que la entidad

demandada reconoció y pagó al demandante todos los salarios, prestaciones y demás emolumentos que dejó de devengar desde el momento en el que fue retirado del servicio hasta la fecha de su reintegro, en virtud de la orden judicial impartida y en atención a las normas propias del caso, por lo mismo, el a quo señaló que el título ejecutivo no cumple con los requisitos sustanciales necesarios para soportar el mandamiento, como quiera que las obligaciones impuestas fueron ejecutadas por el deudor.

La anterior decisión, consideró que los gastos de representación fueron cancelados al demandante como componente salarial, pero el mismo no se tuvo en cuenta para liquidar las prestaciones sociales en virtud de lo señalado por la Circular No. 001 de 2002, proferida con el fin de regular lo consagrado en el artículo 5 del Decreto 1919 de 2002, a través del cual se estipuló que los gastos de representación sólo constituyen factor salarial para liquidar las prestaciones sociales de los alcaldes y gobernadores, cargos que no ostento el señor Gutiérrez Romero.

Y finalmente, señaló que no hay lugar al pago de los interés moratorios sobre los aportes a seguridad social, toda vez que la mora se causa siempre y cuando exista una obligación que no fue satisfecha en los términos y condiciones previstas y en el caso, el municipio no era responsable de efectuar los aportes al sistema de seguridad social en favor del demandante, durante el tiempo que estuvo desvinculado de la administración, ya que tal decisión se encontraba amparada por un acto administrativo que gozaba de presunción de legalidad hasta el momento que fue declarado nulo por la jurisdicción, concluyendo que la carga laboral para el municipio surgió nuevamente desde la ejecutoria del fallo condenatorio y que por este hecho no se derivan intereses moratorios sobre tales emolumentos.

4. Razones de la Apelación

El apoderado del demandante considera que las sentencias que dispusieron el reintegro y que sirven de título ejecutivo, no ordenaron aplicar normas diferentes a las generales de liquidación, por ello las mismas no pueden ser interpretadas de una

manera diferente en este proceso ejecutivo, por lo que no es posible considerar que la negativa para tener en cuenta los gastos de representación se encuentre soportada en una circular proferida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, ya que esta es una entidad que no tiene competencia para determinar el régimen salarial de los empleados del nivel territorial.

Aunado a lo anterior, dice que el auto recurrido desconoce otras liquidaciones, intereses o ajustes que se reclaman sobre los derechos salariales, diferentes a lo relacionado con los gastos de representación y no limitado a los intereses de pago de la seguridad social.

5. Trámite de Segunda Instancia

Mediante providencia del 3 de junio de 2014 se consideró por parte del Despacho, que el asunto debía tramitarse por la ritualidad del Decreto 01 de 1984, por lo cual se ordenó la remisión del expediente a los Despachos de la Corporación que conocían del sistema escritural, empero mediante auto 23 de septiembre de 2014, y en virtud de lo dispuesto por la Sala Plana de la Corporación se remitió nuevamente el caso del señor Hugo Gutiérrez a esta Magistratura (fol.4-5 y 9 C-2).

Mediante memorial del 28 de octubre de 2015, el apoderado del demandante solicita que previo a decidir sobre el recurso de apelación, se disponga la práctica de una prueba técnica, consistente en que el Contador Público adscrito al Tribunal, efectúe la correspondiente liquidación de los factores salariales ordenados en la sentencia judicial que sirve de título ejecutivo, con el propósito de determinar si el municipio adeuda o no sumas de dinero por algún factor salarial (fol. 16-17 C-2).

II. CONSIDERACIONES:

2.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer este asunto en segunda instancia en obediencia del artículo 153 del CPCA, teniendo en cuenta que se trata de una providencia proferida en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y corresponde a la Corporación, su conocimiento como superior funcional.

2.2. Cuestión Previa

Procede la Sala a resolver la solicitud de pruebas realizada por el apoderado del demandante en esta instancia, mediante el memorial del 28 de octubre de 2015, en el cual específicamente peticionó: "PREVIO A DECIDIR EL RECURSO DE APELACIÓN, SE DISPONGA LA PRACTICA DE PRUEBA TECNICA ORDENANDO LA REMISION DEL EXPEDIENTE AL CONTADOR PUBLICO ABSCRITO AL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, PARA LO SIGUIENTE..." (fol. 16-17 C-2).

Advierte el Tribunal que la providencia que fue apelada por la parte demandante y de la cual se debe resolver en esta instancia, es el auto de fecha 14 de agosto de 2013, por medio del cual se negó el mandamiento de pago que se pretende en este asunto.

En este contexto, el artículo 244 de la Ley 1437 dispone la ritualidad o el debido proceso que se debe seguir el Juez de segunda instancia, para la apelación de autos, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 244. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS. La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.
2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez

concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso. (Resaltado fuera del texto).

El anterior precepto es concordante con lo dispuesto en el artículo 326 del CGP, que dispone que respecto de la apelación de autos, el Juez de segunda instancia debe resolver el recurso o los recursos de plano. De esta manera, es claro que tanto en el debido proceso que dispone el CPACA y el CGP, para estos asuntos, el legislador no contempló una etapa procesal diferente, como la probatoria; razón suficiente para despachar de manera desfavorable la petición de pruebas que hace el solicitante ante esta Corporación.

2.3. Problema Jurídico

En el caso, el problema jurídico se contrae en determinar si el título ejecutivo contenido en los documentos allegados con el escrito de demanda, cumplen con los requisitos exigidos por la ley para librar mandamiento de pago.

2.4. Resolución del Problema

Para resolver el problema jurídico el Tribunal abordará los siguientes aspectos: i) análisis probatorio; ii) análisis jurídico y jurisprudencial y iii) caso concreto.

i) Análisis Probatorio

Para decidir este asunto, se tendrán en cuenta los siguientes medios de prueba los cuales se analizaron y consideraron, conforme a las reglas que rigen en materia de prueba.

- El demandante presenta como título ejecutivo las sentencias de primera y segunda instancia del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de

HUGO GUTIÉRREZ ROMERO contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO con radicados Nos. 500012331000 - 2006 - 00654 - 00 del 17 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y 500012331000 - 2006 - 00654 - 01 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 9 de noviembre de 2011; que confirma la decisión de primera instancia que concedió las pretensiones de la demanda, las cuales quedaron ejecutoriadas el 5 de diciembre de 2011, según constancia secretarial del 7 de marzo de 2012 (fol.17-48).

- Obra el Decreto No. 62 del 12 de marzo de 2012 por medio de la cual el municipio de Villavicencio, dando cumplimiento a las órdenes judiciales antes señaladas, reintegra al señor Hugo Gutiérrez Romero al cargo de Gerente de Villavivienda (fol. 49-50).
- Y en virtud de las mismas sentencias, el municipio profirió el Decreto 0746 del 15 de mayo de 2012, por medio del cual se le reconoce y ordena el pago al demandante de sueldos y prestaciones sociales, por valor de QUINIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$524.000.494), observándose de la liquidación que sirvió de soporte a dicho acto administrativo, que al demandante le fue cancelada esa suma por concepto de salarios y prestaciones sociales, desde el 18 de febrero del año 2006 hasta el 3 de abril de 2012, teniendo en cuenta, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, bonificación por recreación; prima de navidad, prima semestral prima de vacaciones, bonificación anual, bonificación de antigüedad y gastos de representación, incluyendo este último concepto dentro del salario. Sumas de las cuales se realizaron los respectivos descuentos a salud, pensión, fondo de solidaridad y retención en la fuente, por valor de (\$56.212.050). (fol.53-79).
- También se allegó por parte del señor Gutiérrez Romero la Resolución No. 164 del 30 de mayo de 2012, por medio de la cual se ordena por parte del municipio de Villavicencio, el pago de intereses de mora por concepto de la

mencionada sentencia, por valor de OCHENTA Y DOS MILLONES VEINTITRÉS MIL VEINTICINCO PESOS (\$82.023.025) (fol.80-81).

- A folios 83 y 84 se encuentra el derecho de petición de fecha 29 de mayo de 2012 por medio del cual el demandante le solicitó al municipio el reconocimiento y pago de los gastos de representación como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales reconocidas mediante el Decreto 0746 del 15 mayo de 2012, la actualización de dichos valores y los intereses moratorios desde la ejecutoria de la sentencia hasta la fecha real de pago.
- El municipio de Villavicencio dio respuesta al anterior derecho de petición mediante el oficio No. 1100-33-1059 del 21 de junio de 2013, señalándole al peticionario que no era procedente tener en cuenta los gastos de representación para efectos de liquidar las prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los mismos de conformidad con lo estipulado en la Ley 4 de 1992 el Decreto 1919 de 2002 y la Circular 0013 del 25 de octubre de 2005, ya que los mismos solo aplican para la liquidación de las prestaciones sociales de los alcaldes y gobernadores, y en lo que corresponde a la liquidación y pago de los intereses moratorios estos fueron liquidados y cancelados por la Secretaría de Hacienda en su oportunidad (fol. 85-89).

Con la documental relacionada, se encuentra probado que el municipio de Villavicencio con el propósito de dar cumplimiento a las sentencias de primera y segunda instancia que se allegan a este trámite como título ejecutivo, profirió los siguientes actos administrativos Decreto No. 62 del 12 de marzo de 2012, Decreto 0746 del 15 de mayo de 2012 y la Resolución No. 164 del 30 de mayo de 2012, el primero de ellos ordenando el reintegro del demandante al mismo cargo que ocupaba al momento del retiro, esto es, Gerente de la Empresa de Vivienda – Villavivienda, el segundo ordenando el reconocimiento y pago de todos los derechos laborales desde el 18 febrero de 2006 al 3 de abril de 2012 y la última resolución en la cual se ordenó el pago de los intereses moratorios generados en virtud de la condena. Que en lo que corresponde al concepto de gastos de representación los

mismos fueron cancelados como parte del salario, más no fueron tenidos en cuenta como base para la liquidación de las prestaciones sociales que le fueron reconocidas, argumentando el municipio que ello obedecía a los mandatos de la Ley 4 de 1992, el Decreto 1919 de 2002 y la Circular 0013 del 25 de octubre de 2005, ya que los mismos sólo aplican para la liquidación de las prestaciones sociales de los alcaldes y gobernadores.

ii) Análisis jurídico y Jurisprudencial

Título Ejecutivo

Es procedente recordar que el proceso ejecutivo es el mecanismo judicial previsto para que una parte ejecutante mediante la conminación al ejecutado obtenga el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible.

En materia contenciosa administrativa, la Ley 1437 de 2011 respecto del proceso ejecutivo, sólo reguló tres aspectos, i) lo relativo a los actos jurídicos constituyentes del título ejecutivo, ii) el procedimiento específico para los títulos ejecutivos señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 297 y iii) la ejecución en materia de contratos y condenas impuestas a entidades públicas en el artículo 299; es por esto, que hay que remitirse a la normatividad del Código General del Proceso para determinar los requisitos formales y sustanciales que debe contener el título, remisión que es permitida por el artículo 306 *ibidem*¹.

En este orden de ideas, es el artículo 422 del CGP el que señala los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo, al disponer que pueden demandarse 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 emánen

¹ "Art. 306.- En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo."

de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial.

Sobre los requisitos del título ejecutivo, el Consejo de Estado ha señalado:

“La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.”²

Además de estos requisitos que se acaban de mencionar, en materia contencioso administrativa, como se señaló en precedencia, el artículo 297 de la Ley 1437, establece:

“Art. 297.- Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

- 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.”

En cuanto a los procesos ejecutivos iniciados con base en sentencias judiciales la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha reiterado sobre los requisitos de estos títulos, lo señalado en el auto del 27 de mayo de 1998 de la Sección Tercera de esa Corporación, que al respecto consideró:

“... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. 30 DE AGOSTO DE 2007. RADICACIÓN: 0800123310002003098201 (26767). C.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.

tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.

Se deduce de lo anterior que en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada.

En el caso examinado, entonces, la decisión judicial acompañada del acto de cumplimiento acorde con la sentencia, presta mérito ejecutivo. No podía ser de otra manera, porque la idea de que los actos administrativos de ejecución o cumplimiento de fallos judiciales vuelvan a ser demandados ante esta jurisdicción por violar o incumplir los fallos que dicen cumplir, como lo sugiere el a quo, genera un círculo vicioso, irrazonable por lo mismo, y francamente atentatorio de la cosa juzgada, y de la eficacia de la justicia. Excepcionalmente se podrían admitir acciones de nulidad contra esos actos, si diciendo cumplir el fallo, crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas no relacionadas o independientes del fallo, pues en tal caso se estaría frente a un nuevo acto administrativo, y no frente a uno de mera ejecución de sentencias.”³

Concluyendo la Alta Corporación, que en los procesos ejecutivos donde el título es una sentencia judicial, por regla general para reclamar las acreencias pretendidas se requiere de un título complejo, consistente en la decisión judicial y el acto administrativo que cumple de manera parcial la obligación impuesta en la providencia.

Precisado lo anterior, la Sala considera que se deben estudiar dos aspectos de manera individual, esto es, lo referente al régimen salarial y prestacional de los empleados del nivel territorial, debido a la negativa del municipio en incluir los gastos de representación para la liquidación de las prestaciones sociales, y lo correspondiente a los intereses moratorios, que asevera el demandante no le fueron cancelados en la cuantía correspondiente.

Régimen Salarial y Prestacional de los Empleados Públicos del Nivel Territorial y los Gastos de Representación

La Constitución Política en su artículo 150, numeral 19, literal e, establece como una de las funciones del Congreso, la de fijar el régimen salarial y prestacional de los

empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y el inciso final de este numeral, indica que en lo pertinente a las prestaciones sociales, dichas funciones son indelegables a las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992, ley marco a través de la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones. Dicha norma, en el artículo 12 establece:

“El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”

Mediante la sentencia C-315 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible el anterior artículo de la Ley 4, siempre y cuando se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren en forma exclusiva, a la **fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.**

Por su parte, el H. Consejo de Estado³, señaló que de conformidad con la Constitución Política, es competencia exclusiva del legislador, la facultad de expedir normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos, así:

“En este orden de ideas, conforme a la Constitución Política, que no ha otorgado a otras autoridades diferentes al Congreso de la República, la facultad de expedir normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos, son ilegales las disposiciones pertenecientes a normas de carácter local, como ordenanzas, acuerdos municipales, resoluciones o acuerdos

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION B. 4 DE FEBRERO DE 2016. RAD: 11001031500020150343400(AC), C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, C.P. BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ, 19 DE MAYO DE 2010, RAD. 08001233100020000152602, DEMANDANTE: JOSÉ GABRIEL COLLEY PÉREZ.

de establecimientos públicos bien sean nacionales o del orden departamental, que regulen la materia”.

De conformidad con lo señalado en las normas en precedencia y la jurisprudencia, la Sala concluye que la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos tanto del orden nacional como territorial, es competencia exclusiva del Gobierno nacional, el cual debe tener en cuenta los parámetros fijados en la Ley 4 de 1992, función que no puede ser delegada en las Corporaciones Públicas territoriales, ni que ellas se arroguen la misma.

Ahora, en lo que referencia al régimen salarial de los empleados del orden territorial, el artículo 313-6 de la Constitución, señala que una de las funciones de los Concejos Municipales, es la de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, y el artículo 315 -7 ibídem, le concedió a los alcaldes la facultad de determinar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, siguiendo de todas formas, los parámetros de las corporaciones municipales; por lo que se puede señalar que en lo que corresponde al régimen salarial, la competencia es compartida entre el Ejecutivo, el Legislativo, los alcaldes y las Corporaciones Territoriales.

En este contexto, el Decreto 1919 de 2002 fue el que desarrolló con base en la Ley 4 de 1992, el régimen prestacional de los empleados públicos del orden territorial, consagrando que la liquidación de las prestaciones sociales, se harán con base en los factores salariales allí establecidos; pero, como puede observarse, el artículo 1 del mencionado decreto, lo único que hizo fue señalar que para estos empleados territoriales les es aplicable el régimen prestacional de los empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional, es decir, el Decreto 1045 de 1978.

De esta manera, habiéndose determinado que lo referente al régimen salarial de los empleados públicos del nivel nacional y territorial tiene una competencia compartida entre el ejecutivo, el legislativo, las Corporaciones Públicas Territoriales, y en lo que corresponde al régimen prestacional de los mismos, es competencia

exclusiva del legislador, se hace necesario determinar si los gastos de representación, hacen parte del salario o de las prestaciones sociales. Al respecto, la sentencia C-250 de 2003 determinó que los gastos de representación en el sector público, hacen parte del salario.

Entonces, sobre el régimen salarial, el Decreto 1042 de 1978⁵, expedido por el Gobierno nacional, señala en su artículo 43 que únicamente son beneficiarios de los gastos de representación los empleados del nivel directivo del orden nacional, y por disposición contenida en los Decretos 666 de 2008, 731 de 2009, 1696 de 2010, 1048 de 2011 y 840 de 2012, expedidos por el Presidente de la República, también los alcaldes y gobernadores.

De los Intereses Moratorios

En lo que se refiere al pago de una cantidad líquida de dinero por concepto de condenas judiciales ejecutoriadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es que estas cantidades devengarán intereses comerciales y moratorios, tal como lo establece el artículo 177 del C.C.A.

El inciso quinto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo señala que “las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales y moratorios”, reconocimiento que se hace a partir de la ejecutoria de la providencia de condena.

La Corte Constitucional en la sentencia C-188 de 1999 precisó el momento a partir del cual comienza a aplicarse el interés de mora, dependiendo del plazo con que cuente la entidad pública obligada, para efectuar el pago: “Así, en el caso de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término que en ella se haya pactado y, vencido éste, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de

⁵Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

mora. En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria”.

En consecuencia sólo procede el pago de intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la providencia, pues con base en el citado fallo de la Corte Constitucional, no hay lugar al pago de intereses comerciales a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago y sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.

En lo referente al pago de intereses generados por concepto de condenas judiciales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se pronunció mediante concepto del 29 de abril de 2014⁶, manifestando entre otras, que para las condenas proferidas en sentencias ejecutoriadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se aplicará lo dispuesto en el artículo 177 del C.C.A., en consideración a que la mora se causa por cada día, siendo preciso tener en cuenta la transición normativa.

iii) Caso Concreto

En el sub lite, el a quo negó librar el mandamiento de pago solicitado por el demandante, aduciendo que a la fecha no se advierte obligación alguna pendiente por parte del municipio de Villavicencio, respecto de la sentencia condenatoria que se allega como título; decisión que considera el Tribunal se debe confirmar, con base en lo siguiente.

⁶ C.P. ÁLVARO NAMEN VARGAS, RAD. INTERNO: 2184

El señor Hugo Gutiérrez Romero pretende que se libere mandamiento de pago a su favor y a cargo del municipio de Villavicencio, porque considera que las prestaciones sociales que le fueron reconocidas y canceladas mediante la Resolución 0746 del 15 de mayo de 2012, debieron ser liquidadas teniendo en cuenta los gastos de representación, como factor salarial, y también porque dice que los intereses moratorios que le cancelaron no corresponden al tiempo desde la ejecutoria de la sentencia hasta pago efectivo de la misma.

Respecto del primero de los reproches, esto es, que los gastos de representación sean tenidos en cuenta como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, la Sala considera que la razón del municipio expresada en el oficio No. 1100-33-1059 del 21 de junio de 2012⁷ se encuentra ajustada a derecho, teniendo en cuenta la calidad de empleado público del nivel territorial que ostentaba el señor Hugo Gutiérrez.

La anterior conclusión deriva de los siguientes razonamientos:

El marco jurídico y jurisprudencial referenciado en esta providencia sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel territorial, permite considerar que si bien es cierto las entidades territoriales tienen competencia para determinar algunos aspectos del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, también lo es que esta función se encuentra limitada no solo por la ley marco que se expida por parte del legislador, sino también por las normas generales que dentro de su competencia expide el Gobierno nacional; por esta razón no pueden las Entidades Territoriales, so pretexto de fijar escalas de remuneración, crear factores salariales, sin la existencia de un decreto proferido por el Gobierno nacional que desarrolle una ley marco, ya que como se manifestó en precedencia, es a este al que le corresponde señalar el límite máximo salarial de los empleados públicos del orden territorial.

⁷ F01.85-89.

De esta manera, las Corporaciones territoriales (Concejos Municipales y Asambleas Departamentales), no tienen la facultad de expedir normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos, pues al hacerlo, las mismas se tornan en ilegales. En consecuencia, teniendo en cuenta que en este caso del demandante devengaba gastos de representación, sin que dicho factor se encuentre previsto para el nivel territorial, no era posible que el municipio al realizar el pago de la condena incluyera el mismo como base para la liquidación de las prestaciones que le fueron canceladas, ya que el artículo 10 de la Ley 4 de 1992, dispone que *“Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”*.

Aunado a lo anterior, tampoco es procedente reconocer los mencionados gastos de representación, a pesar que el Decreto 1919 de 2002 dispuso la extensión del régimen prestacional de los empleados del orden nacional a los del nivel territorial, debido a que los mismos si bien están contemplados como factor salarial para la liquidación de algunas prestaciones sociales, de conformidad con el Decreto 1045 de 1978, de los mismos solo fueron beneficiarios los empleados del nivel directivo del orden nacional, y a los gobernadores y alcaldes, de conformidad con los decretos⁸ proferidos por el presidente, mediante los cuales fija los máximos salariales de dichas autoridades territoriales.

Ahora, sobre la pretensión del demandante consistente en el pago de los intereses moratorios, del material probatorio obrante en el expediente se tiene que mediante Decreto No. 0746 del 15 de mayo de 2012, se reconoció y ordenó el pago de la condena judicial por valor de \$ 524.000.494 y mediante la Resolución No. 164 del 30 de mayo siguiente, igualmente se ordenó el pago de los intereses moratorios por valor de \$82.023.025; lo cual indica que la entidad ya pagó los intereses que aquí se reclaman, razón por la cual, contrario a lo manifestado por el demandante, se observa que la entidad de manera pronta pagó los intereses moratorios que hoy se

⁸ Decretos 666 de 2008, 731 de 2009, 1696 de 2010, 1048 de 2011 y 840 de 2012.

27

pretenden ejecutar, sin que se deduzca la existencia de una obligación pendiente por esta misma causa.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio el 14 de agosto de 2013.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta sentencia devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Discutida y aprobada en Sala de Decisión No.3 de la fecha, según consta en Acta No.

129

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

TERESA HERRERA ANDRADE
ausente con excusa.

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

CONSTANCIA SECRETARIAL: Se deja constancia que se anotó la actuación de 29 de noviembre de 2016, en el Sistema Justicia Siglo XXI para el Estado 200 de 2016, sin embargo, tal hecho no lo reportó el sistema en listado físico de los procesos notificados en el estado de 02 de diciembre de 2016

Por lo anterior, se borran los registros realizados y se procederá a realizarlos nuevamente, y a fijar nuevamente el proceso en el Estado del día 05 de diciembre de 2016.

Se hace la presente constancia hoy dos (02) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

CARLOS ANDRÉS CORTÉS ZEA
Escribiente del Despacho Sustanciador.

RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SECRETARIA GENERAL
Auto antelal se notifica a las partes por anotación e
V. C. AUTENTICO. ESTADO No.

05 DIC 2016

060201

SECRETARIO (A)