



4

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintitrés (23) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 006 2018 00510 01
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE: FABIÁN ROMERO RODRÍGUEZ
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA POLICÍA NACIONAL

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 del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó librar mandamiento de pago en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL¹.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda ejecutiva en contra de la Nación - Ministerio de Defensa Policía Nacional, con el fin de que se libere mandamiento de pago por la suma de DIECISIETE MILLONES VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$17.024.995), adeudado por concepto de Prima de Orden Público, periodo comprendido entre el mes de abril de 2006 hasta el mes de julio de 2014, así mismo, la suma de DIECIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON UN CENTAVO (\$18.439.855,1) por concepto de indexación hasta el 24 de noviembre de 2013, fecha previa de la ejecutoria de la sentencia que fue el 25 del mismo mes y año.

De igual manera, solicita le sea cancelado el valor de VEINTIOCHO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS (\$28.287.843,98) por concepto de intereses moratorios liquidados después de la indexación a partir del 25 de noviembre de 2013 fecha de ejecutoria de la sentencia, hasta el 7 de noviembre de 2018, fecha previa a la presentación de la demanda.

¹ Fols. 78-81 C. primera instancia.

Efectuado el reparto luego de haberse remitido por parte del Juzgado Sexto Administrativo de Popayán por factor territorial ante los Juzgados Administrativos del Circuito de este distrito judicial, correspondió su conocimiento al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio², quien mediante auto del 28 de enero de 2019, negó librar mandamiento de pago en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL.

Arguye el *a quo* en su decisión 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 1 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 con el que la entidad demandada resuelve dar cumplimiento a la misma.

Así mismo argumentó que en caso de aceptarse los documentos aportados como título ejecutivo, los mismos no cumplen con los requisitos sustanciales, toda vez que aunque 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 prima de "riesgo" (sic) 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 los sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos, más no especifica los factores salariales como prima de "riesgo" (sic) que en este caso se discute.

Contra la anterior decisión, la apoderada de la parte ejecutante, interpuso recurso de apelación el 1 de febrero de 2019³ 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 la apoderada del ejecutante que la entidad accionada en Resolución 1181 de 2014, ordenó el pago de varias sumas al actor sin incluir la prima de orden público, lo que se torna cierto e indiscutible, toda vez que era un emolumento que el señor Romero Rodríguez se encontraba percibiendo al momento de su desvinculación con la entidad.

² Según acta de reparto visible al inicio del cuaderno principal, sin folio.

³ Fols. 83-90 C. principal

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 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.

Seguidamente, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, concedió en efecto suspensivo el recurso de apelación presentado por la parte demandante, ante esta corporación.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 438 del C.G.P, así como los artículos 125, 153, 243 numeral 3º y 244 numeral 3º del C.P.A.C.A., este tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto dictado en primera instancia, por el Juzgado 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 respuesta a tal problema gira en torno a confirmar la decisión objeto de recurso de apelación, teniendo en cuenta que el título ejecutivo que se pretende ejecutar en favor del señor Fabián Romero Rodríguez a pesar de que cumple con los requisitos formales exigidos por la Ley, lo cierto es que el mismo no es claro ni expreso en atención a que para el juez resultaría necesario acudir a elucubraciones para determinar la procedencia de las pretensiones que solicita le sean pagadas y reconocidas través de esta vía procesal.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

El numeral 1º del artículo 297 del C.P.A.C.A, indica que prestarán mérito ejecutivo "...Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública el pago de sumas dinerarias...". (Resaltado fuera de texto).

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

Ahora bien, en el *sub judice* el título ejecutivo es la sentencia proferida en esta corporación el 3 de julio de 2013⁴, la cual según el *a quo* no cumple con el lleno de los requisitos formales que establece el numeral 1 del artículo 297 del CPACA, puesto que no fue aportada en copia auténtica, así como tampoco se aportó original de la constancia de su ejecutoria y del acto administrativo con el que la entidad demandada resuelve dar cumplimiento a la misma.

En este punto, 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 en copia auténtica, toda vez que la norma señalada se limita a indicar que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prestan mérito ejecutivo, sin referir en momento alguno la condición de 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.

En ese orden de ideas, no es de recibo el argumento del juez de negar librar el mandamiento de pago en caso que la única falencia de los documentos aportados al proceso fuese que obrara en copia simple de la sentencia, puesto que no existe norma que haga tal exigencia, así como tampoco resulta imperioso aportar el acto administrativo que da cumplimiento a lo ordenado en sentencia en copia auténtica, pues el único requisito obligatorio en este caso es la constancia de ejecutoria, la que

⁴ Fols. 21-31 C. primera instancia.

obra a folio 36 del cuaderno de primera instancia, y que además sí fue allegada en copia auténtica y no simple como lo dijo el *a quo*.

Al respecto, el Consejo de Estado⁵ se ha expresado frente al mismo supuesto de la siguiente manera:

"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 otro lado, en el presente asunto como ya se expresó, el título ejecutivo es la sentencia de segunda instancia proferida por esta corporación el 3 de julio de 2013, en la que se resolvió:

"SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad de la resolución No. 167 del 29 de marzo de 2006 expedida por el Comandante del Departamento de Policía Meta, mediante la cual se retiró del servicio activo al señor FABIÁN ROMERO RODRÍGUEZ.

TERCERO: CONDENASE a la Nación – Ministerio de Defensa- Policía Nacional a reintegrar al demandante al servicio activo de la Policía Nacional en el grado que ostentaba al momento de su retiro, al reconocimiento de los ascensos correspondientes al grado de Patrullero debiéndose cancelar los sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos causados y dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta que se haga efectivo su reintegro, declarándose que no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.

Estas sumas a las que se obliga el Estado en virtud de esta sentencia, deben ser actualizadas desde el momento en que debieron pagarse, teniendo en cuenta los índices de precios al consumidor certificados por el DANE y que se hallan publicados en los distintos medios de divulgación oficial, teniendo en cuenta para el efecto la siguiente fórmula:

$$R=R.H \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando por el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por el demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas⁶.

Ahora bien, en el escrito de demanda, el ejecutante aduce como pretensiones: i) el pago de la prima de orden público que se encontraba devengando cuando fue retirado ilegalmente de la entidad, y ii) el subsidio familiar que le corresponde por el nacimiento de su hijo después de haber sido desvinculado de la entidad demandada.

Cabe recordar, que tanto la ley como la jurisprudencia han expresado que para que un documento preste mérito ejecutivo también deberá 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

⁵ 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

⁶ Fol. 30 y anverso

elucubraciones sobre el contenido de esa obligación; expresa quiere decir que debe estar contenida de manera evidente en el documento y exigible en relación a que dicha obligación que 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, vale traer la siguiente cita del Consejo de Estado⁷:

"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).*

Así pues, al comparar las pretensiones de la demanda, con el contenido de la sentencia transcrita, a juicio de la sala, frente a la exigibilidad del título no existe duda de que se cumple, al no haberse estipulado plazo o condición en la sentencia que se pretende ejecutar, sin embargo, frente a su claridad y a que el mismo sea expreso, encuentra la sala que tales presupuestos no se encuentran cumplidos.

Pues bien, en primer lugar, dicha obligación no resulta clara, toda vez que para el caso en que el juez decida librar mandamiento de pago, tendría que realizar un juicio de valor respecto a la ausencia de reclamación del subsidio familiar a la Policía Nacional del ejecutante, en atención al nacimiento de su hijo durante el tiempo que duró el retiro, toda vez que aquella prestación no fue objeto de debate en el trámite del proceso que dio como resultado la sentencia que se pretende ejecutar, y recuérdese que conforme al artículo 20 del Decreto 1091 de 1995⁸ dicha prestación no es reconocida automáticamente, sino que el interesado debe acreditar el cumplimiento de los requisitos ante la administración de lo que se desconoce en el caso particular se hizo, pues el demandante lo que hizo fue aportar con la demanda ejecutiva el registro civil de nacimiento de su hijo⁹.

De igual modo, respecto de la prima de orden público el funcionario judicial tendría que definir si tiene o no derecho a devengarla a pesar de no haber estado expuesto a una zona con tales problemas, al igual que muchos de sus otros compañeros que de su mismo grado o nivel prestaron sus servicios durante el tiempo

⁷ 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.

⁸ "Artículo 20. Novedades de personas a cargo. El personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, deberá informar al Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional por conducto de la Dirección General de la Policía, los nacimientos o muertes del personal a cargo, el término de la convivencia y cualquier otro hecho que determine modificaciones en la cuantía del subsidio, dentro del mes siguiente en que cualquiera de dichos eventos ocurra."

⁹ Fl.68 Cuaderno de primera instancia.

de retiro del demandante, en zonas no catalogadas como de orden público y por ende no devengaron tal prestación.

Ahora, la obligación del título en este caso tampoco resulta expresa, por cuanto de la providencia se desprende que se ordenó a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el “*pago de sueldos, prestaciones sociales y demás emolumentos causados y dejados de percibir”, sin que se pueda inferir **expresamente** que tal afirmación hace referencia a la zona en la que se encontraba el señor Fabián Romero Rodríguez prestando el servicio al momento del retiro, pues incluso la orden de reintegro es al grado que ostentaba y nada se dijo respecto del lugar, motivo por el cual podría razonablemente concluirse que la prima de orden público no se causó porque no estuvo expuesto a la situación que genera tal prestación y que la decisión judicial no previó su reconocimiento, o también puede interpretarse como lo hace el demandante que tiene derecho a que tal prestación se le incluya en la liquidación de la condena.*

Ante las distintas interpretaciones que de la literalidad de la orden a ejecutar pueden generarse respecto de las pretensiones indicadas por el ejecutante, conlleva a que los requisitos para librar el mandamiento de pago solicitado no se cumplan, situación que podría definirse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho adicionalmente si se tiene en cuenta que ese mandamiento es una orden judicial de pago que por estar sustentada en una providencia judicial, solo permite proponer las excepciones previstas en el numeral 2º del artículo 442 del C.G.P., de las cuales ni siquiera la de pago permitiría el análisis atrás propuesto, puesto que al observar el resumen de liquidación de reintegro por medio de sentencia expedido por la entidad demandada visible a folio 62, es claro que la entidad no ha pagado ni el subsidio familiar ni la prima de orden público que reclama el demandante.

Cabe aclarar, que si bien la Sección Segunda del Consejo de Estado tiene una postura reiterada, en cuanto a que en principio los actos que dan cumplimiento a una decisión judicial son actos de ejecución que por ende no son susceptibles de enjuiciarse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que ha reconocido 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»¹⁰.

La anterior posición fue reiterada por esta Sala en sentencia de 25 de mayo de 2017, proferida dentro del proceso de radicación interna No. 1183-2016¹¹ (Negrillas y subrayas fuera del texto)

De lo anterior, se entiende que en caso de que la autoridad encargada de ejecutar el fallo, agregue, adicione o suprima algo de la orden dada en el título ejecutivo, aquel se convertiría indistintamente en un nuevo acto administrativo, que aplicado al presente asunto se traduce en que la administración suprimió factores al momento de dar cumplimiento a la orden judicial impartida, y cuyas razones deben ser decididas en un proceso ordinario, en el que previo debate probatorio se demuestre que el actor tiene derecho, bien porque para el caso de la prima, la devengaba al momento del retiro, analizando además el alcance de la prestación respecto de su reconocimiento a quien no estuvo expuesto a los riesgos propios de las zonas de orden público, dado que igual análisis procede frente a quien estando en servicio activo, sin importar su grado o nivel policial al que pertenezca, no prestó sus servicios en tales zonas. Así mismo, para el caso del subsidio sí sucedió o no los requisitos ante la administración.

Así las cosas, en este caso particular para librarse mandamiento de pago, necesariamente el juez tendría que entrar a hacer elucubraciones sobre la procedencia o no de tales derechos, sin permitir previamente la contradicción de la parte pasiva, lo que sin duda evidencia que la obligación no reúne los requisitos de ser clara y expresa, necesarios para que preste mérito ejecutivo.

En consecuencia, la sala confirmará la decisión proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio el 28 de enero de 2019, en la que negó librar el mandamiento de pago solicitado por la ejecutante, pero por las razones expuestas en esta providencia.

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

¹⁰ 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.

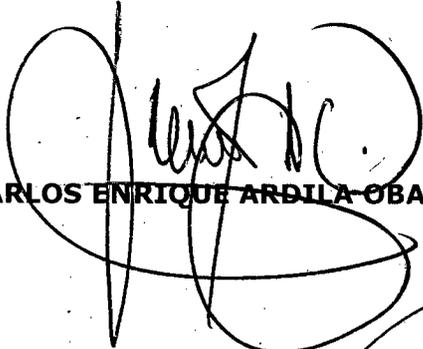
¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Providencia del 10 de mayo de 2018. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 25000-23-42-000-2014-02335-01(0998-15). Actor: John Jairo Velásquez Cárdenas. Demandado: Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

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 Sarriente. Demandado: Lotería de Santander.

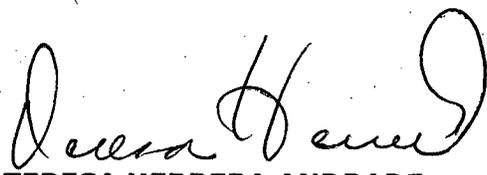
del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

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

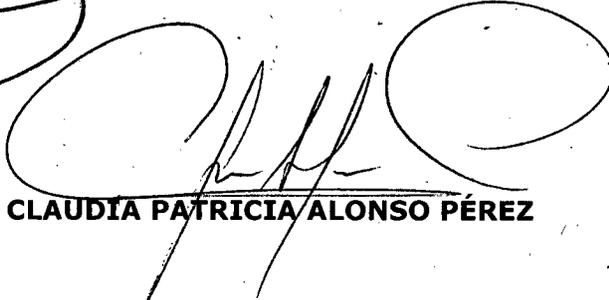
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veintitrés (23) de mayo de 2019, según Acta No. 028.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE META
SECRETARÍA GENERAL
El Auto anterior se notifica a las partes por anotación e
VILLAVICENCIO ESTADO No:

30 MAY 2019

000090


SECRETARIO (E)