

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

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

RADICACIÓN: 50001-33-33-003-2015-00357-01
DEMANDANTE: OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
NATURALEZA: EJECUTIVO SINGULAR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el Auto del 15 de septiembre de 2015, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual se negó el mandamiento ejecutivo de pago solicitado.

ANTECEDENTES

El señor **OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO**, a través de apoderado, solicitó que se libere mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, por la suma de DOSCIENTOS CUATRO MILLONES DOSCIENTOS VEINTE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS \$204.220.857,00, que corresponden a la diferencia entre los gastos de representación, sueldos, prestaciones sociales, intereses, cesantías, primas y demás emolumentos y derechos salariales liquidados por la ejecutada y los que realmente tiene derecho, los cuales se causaron desde su desvinculación del cargo de Secretario de Infraestructura del Municipio de Villavicencio, hasta cuando se produjo su renuncia o no aceptación del reintegro, en los términos de la sentencia del 17 de septiembre de 2010, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia del 26 de junio 2012, la cual quedó ejecutoriada el 16 de julio de ese mismo año.

Así mismo, solicitó que se libre mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada por los intereses moratorios causados desde la ejecutoria de la providencia que conforma el título ejecutivo hasta que se produzca el cumplimiento total de la obligación en los términos del artículo 177 del CCA. y que las sumas reconocidas sean debidamente indexadas conforme lo establece el artículo 178 *ibídem*.

Por último, pidió que se condene a la ejecutada al pago de las costas procesales.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

Mediante providencia del 15 de septiembre de 2015, el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Villavicencio resolvió negar el mandamiento ejecutivo deprecado por el señor OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO, contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, al considerar que la discusión sobre el derecho del ejecutante a que se le reconozcan intereses de mora sobre los aportes en salud y pensión y que los gastos de representación sean tenidos en cuenta como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales causadas durante el periodo de desvinculación, escapa de la órbita del juez de ejecución, toda vez, que se encuentra en medio un verdadero acto administrativo, que no puede considerarse como de ejecución, pues, dispuso cuestiones ajenas a lo ordenado en la sentencia, como lo es, la exclusión de los factores reclamados o la liquidación en un valor inferior al que pretende el demandante.

RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión del *a quo*, el demandante interpuso recurso de apelación, por considerar que no se tuvo en cuenta que la sentencia ejecutoriada, le impuso al Municipio de Villavicencio la obligación clara, expresa y exigible de liquidar integralmente todos los derechos salariales y prestaciones causados a su favor durante el periodo de desvinculación, incluyendo plenamente los gastos de representación, intereses e indexación y demás

derechos laborales, lo cual no efectuó en su totalidad, limitando la orden judicial.

CONSIDERACIONES

Según lo normado en los artículos 153 y 306 del CPACA, en concordancia con el numeral 4 del artículo 321 del CGP, este Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación que sean proferidos por los Jueces Administrativos, tal como lo es el que niega el mandamiento de pago.

Escuchados los argumentos esgrimidos por el *a quo* para sustentar la providencia objeto de alzada, así como la tesis del recurrente, la Sala precisa que el problema jurídico en esta instancia se contrae a determinar, si el asunto puesto a consideración cumple las condiciones para ser ventilado por la vía ejecutiva o si, por el contrario, alguno de los actos administrativos expedidos por el Municipio de Villavicencio para dar cumplimiento a la sentencia del 17 de septiembre de 2010, que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 26 de junio de 2012, es susceptible de control de legalidad por haber alterado la voluntad de la administración de justicia.

Analizadas las diligencias, se tiene que en virtud de sentencia de fecha 17 de septiembre de 2010, el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio ordenó:

"PRIMERO: DECLARARSE la nulidad parcial del Decreto No. 033 del dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006) "por medio del cual se da cumplimiento a un fallo de tutela", en cuanto a la declaratoria de insubsistencia del señor OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO, en el cargo de SECRETARIO DE DESPACHO DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO".

"SEGUNDO: Ordenar a la entidad demandada a REINTEGRAR al demandante OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO, al cargo que ocupaba al momento de su reintegro, o a otro empleo pero con funciones afines y remuneración igual o superior a aquél en la respectiva planta de personal, si el mismo ha sido suprimido".

"TERCERO: CONDENAR al Municipio de Villavicencio a reconocer y pagar al demandante todos los salarios, prestaciones

y demás emolumentos dejados de devengar desde el momento del retiro del servicio hasta que sea efectivamente reintegrado, entendiéndose que no hay solución de continuidad, debidamente indexados

(...)

QUINTO: *El demandado **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, dará cumplimiento al presente fallo, de conformidad con los artículos 176 a 178 del C.C.A.¹*

Así mismo, se aprecia que a través de sentencia emitida el 26 de junio de 2012, esta Corporación confirmó en todas sus partes la decisión de primera instancia, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 16 de julio de ese año².

También, se observa que la entidad demandada, en procura de dar cumplimiento a las órdenes judiciales, expidió los siguientes actos administrativos:

➤ Decreto No. 195 de 2012, por medio del cual reintegró al demandante en el cargo de Secretario de Despacho de la Secretaria de Infraestructura Nivel Directivo, Código 020, Grado 02 de libre nombramiento y remoción³.

➤ Decreto No. 270 del 15 de diciembre de 2012⁴, que aceptó la renuncia tacita del señor CORREDOR CASTRO al cargo al que había sido reintegrado.

➤ Resolución No. 1100-91.10-450 del 12 de abril de 2012⁵, a través de la cual liquidó y ordenó pagar a favor del actor, la suma de QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES, TRECIENTOS TRECE MIL OCHOCIENTOS VEINTINUEVE PESOS (\$531.313.829), por concepto de salarios y prestaciones sociales causados durante el periodo en el que estuvo

¹ Ver folios del 25 al 38 del cuaderno de primera instancia

² Ver folios del 39 al 48 *ibídem*

³ Ver folios del 49 al 50 *ibídem*

⁴ Ver folios del 51 al 52 *ibídem*

⁵ Ver folios del 53 al 57 *ibídem*

retirado del cargo, y girar los aportes a salud, pensión y parafiscales y las cesantías a las respectivas entidades en las que se encontraba afiliado, los cuales fueron discriminados en un formato anexo al referido acto administrativo⁶, de la siguiente forma:

VALORES LIQUIDADOS DESDE EL 20 DE FEBRERO DE 2006 HASTA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2012

	EMPLEADO	PATRONO	
SALARIOS		301,665,516	
GASTOS DE REPRESENTACIÓN		245,838,221	
CESANTÍAS		38,338,424	
PENSIÓN	19,626,100	58,877,257	
FONDO SOLIDARIDAD	4,942,100		
SALUD	19,772,800	38,467,200	
RETENCIÓN EN LA FUENTE	36,101,949		
ESAP		2,657,854	
SENA		2,657,854	
ESCUELAS TÉCNICAS		5,315,708	
ICBF		15,947,123	
CAJA DE COMPENSACIÓN		21,262,830	
PRESTACIONES 2006		4,207,364	
PRESTACIONES 2007		11,091,021	
PRESTACIONES 2008		11,465,685	
PRESTACIONES 2009		14,037,559	
PRESTACIONES 2010		11,754,682	
PRESTACIONES 2011		11,696,730	
PRESTACIONES 2012		44,116,049	
GRAN TOTAL	80,442,949	183,524,250	611,756,778
SALDO A LA FECHA	531,313,829		TOTAL A PAGAR POR LA SENTENCIA 795,281,028

➤ Resolución No. 945 del 05 de julio de 2013⁷, por medio de la cual se liquidaron los intereses moratorios por valor de \$128.739.111,

Conforme lo anterior, se encuentra plenamente demostrado que el Municipio de Villavicencio expidió varios actos administrativos en procura de dar cumplimiento a las órdenes impuestas en las referidas sentencias judiciales, por lo cual se hace necesario estudiar cada uno de ellos a las luces de la Jurisprudencia del órgano de cierre de esta jurisdicción, a efectos de verificar si

⁶ Ver folios del 58 al 60 *ibidem*

⁷ Ver folios del 61 al 69 del cuaderno de primera instancia.

con su expedición surgió una situación jurídica diferente a la establecida por la administración de justicia, lo cual generaría la inviabilidad del mecanismo ejecutivo, por ser necesario que se analice su legalidad.

Sobre este tema, el Consejo de Estado, ha manifestado lo siguiente⁸:

iii) Los actos administrativos de ejecución, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.

Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que por regla general son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

A pesar de lo anterior, excepcionalmente los actos de ejecución pueden ser objeto de control judicial en los siguientes casos⁹:

[...] cuando [ejstos i) se apartan de la decisión judicial, ii) se abstienen de dar cumplimiento a la misma, iii) se introducen modificaciones sustanciales al acto administrativo o a la sentencia judicial que se pretenda ejecutar y/o iv) se presentan circunstancias que afectan la competencia de la entidad demandada o condenada. Lo anterior por cuanto en el caso de presentarse cualquiera de los eventos atrás enumerados, se altera, adiciona, modifica o suprime la voluntad real de la administración de justicia y se genera una nueva situación jurídica para el administrado, susceptible de control de legalidad. (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo expuesto, los actos administrativos de ejecución solo serán enjuiciables cuando estos se aparten, no cumplan, modifiquen o den un alcance diferente a lo decidido por la autoridad administrativa o judicial. Ello es así porque al pronunciarse sobre aspectos no contenidos en el acto administrativo definitivo, se crea, modifica o extingue una situación jurídica particular, aspecto que lo convierte en un acto administrativo susceptible de control ante esta jurisdicción¹⁰.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" C.P. Eafael Francisco Suarez Vargas, Bogotá D.C. 15 de Noviembre de 2018, Radicado: 05001-23-33-000-2017-00547-01(4714-17).

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Radicación: 41001-23-33-000-2012-00137-01(4594-13), Actor: Universidad Surcolombiana, Demandado: Yulieth Penagos Leyva. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez (E), Bogotá D. C., 6 de agosto de 2015.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Expediente: 05001-23-33-000-2014-01713-01. Número interno: 2831-2015. Demandante: Melanio Moreno Cuesta. Demandado: Departamento de Antioquia y Contraloría General de Antioquia. Magistrado ponente William Hernández Gómez. Bogotá D.C. 8 de marzo de 2018.

Por consiguiente, si los actos administrativos que ejecutan decisiones judiciales o administrativas no se encuentran inmersos en algunas de las excepciones desarrolladas en el aparte jurisprudencial transcrito, estos no serán susceptibles de control de legalidad por vía judicial.

Ahora bien, dentro del presente asunto, el ejecutante pretende la reliquidación de los salarios, prestaciones sociales, intereses moratorios y demás emolumentos que fueron reconocidos en la sentencia del 17 de septiembre de 2010 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante providencia del 26 de junio 2012 y liquidados por el Municipio de Villavicencio a través de las Resoluciones Nos. 1100-91.10-450 del 12 de abril de 2012 y 945 del 05 de julio de 2013, pues, a su juicio, la ejecutada (i) liquidó la indexación hasta el mes de diciembre de 2012, siendo necesario extenderla hasta la fecha real del pago; (ii) no incluyó el monto real y total de sueldos y gastos de representación para liquidar las prestaciones sociales; y (iii) se abstuvo de reconocer los intereses moratorios sobre los valores totales y reales que arrojó la liquidación de la condena, así como de las prestaciones sociales, gastos de representación y aportes a salud y pensión.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el actor acudió a este mecanismo judicial porque, a su juicio, la entidad ejecutada liquidó incorrectamente los conceptos reconocidos por la administración de justicia, no porque haya alterado, adicionado, modificado o suprimido la voluntad real de la administración de justicia, razón por la cual, resulta inapropiado hablar de la existencia de un verdadero acto administrativo, como lo adujo el *A quo* en la providencia objeto de alzada y, mucho menos, obligar al actor a acudir a los mecanismos judiciales ordinarios con el fin de cuestionar la legalidad de las Resoluciones Nos. 1100-91.10-450 del 12 de abril de 2012 y 945 del 05 de julio de 2013, prolongándole indefinidamente el debate sobre un tema que ya fue objeto de discusión al interior de un proceso declarativo o arriesgando que se le rechace la demanda por dirigirse contra actos administrativos de ejecución.

Para la Sala, la divergencia respecto a la liquidación de los factores reconocidos en la sentencia del 17 de septiembre de 2010, proferida

por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta, resulta perfectamente discutible al interior del proceso ejecutivo, pues, con apoyo en el régimen jurídico aplicable al servidor público y los certificados de salarios y demás factores, es posible determinar a qué prestaciones tiene derecho el actor, cómo deben liquidarse y cuál es el valor de las mismas.

Esta postura guarda relación con lo expuesto por el órgano de cierre de esta jurisdicción, que al respecto ha sostenido:

*"A partir del anterior referente jurisprudencial resulta claro que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se equivocó al declarar probada la inexistencia de título ejecutivo y terminar el proceso, con fundamento en una premisa falsa, cual es que la sentencia objeto de ejecución contiene una condena en abstracto que necesariamente requería un trámite incidental de liquidación. Basta con revisar el texto de los numerales 2º y 3º de la parte resolutive de la sentencia de fecha 26 de agosto de 1999, mediante la cual la Sección Segunda Subsección "B" de esta Corporación declaró la nulidad del acto que había decidido la insubsistencia del nombramiento de la actora en el cargo de Auditor III ante la Agencia de Compras de la Fuerza Aérea Colombiana con sede en Fort Lauderdale, **para concluir que estamos frente a una condena en concreto liquidable con fundamento en la ley, los reglamentos y en la información que reposa en la propia entidad demandada**":*

Bajo estos lineamientos, resultaría procedente revocar la providencia objeto de apelación y ordenar al *A quo* que proceda a librar el mandamiento de pago deprecado, de no ser porque al revisar detenidamente la documentación allegada al plenario, se echan de menos las normas que establecen los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos devengados por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Villavicencio durante el periodo en que estuvo desvinculado el actor o, cuando menos, una certificación oportunamente pedida y allegada al plenario por el ejecutante, para efectos de confrontar la liquidación efectuada por la ejecutada con la allegada al plenario por el ejecutante y definir la procedencia o no del mandamiento de pago deprecado.

En este punto, es importante resaltar que al tratarse de un empleado del territorial, Municipio de Villavicencio, a las luces del artículo 177

del C.G.P., al mismo le correspondía atender esta obligación, allegándolas junto con la demanda; ésto a pesar de que según el Decreto 1919 de 2002, a los servidores territoriales se les aplique el régimen prestacional señalado para los servidores públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, pues, aun teniendo determinadas esas prestaciones objeto de liquidación, se necesitarían las escalas de remuneración correspondientes a las distintas clases de empleos, determinadas por el Concejo Municipal, en ejercicio de la facultad contemplada en el numeral 6º. Del artículo 313 Constitucional, para establecer los montos específicos que corresponderían al accionante en cada una de aquellas.

Conforme lo anterior, es claro para la Sala que se encuentra frente a un título de carácter complejo¹¹, comoquiera que su integración no se satisface únicamente con las providencias judiciales, sino que requerían otros documentos para estructurar la liquidación de lo reclamado, pues, de la orden judicial no se extraen claramente los valores que debió cancelar la ejecutada, haciéndose menester acudir a los demás documentos que integraran el título para su determinación y establecer su monto en condiciones de claridad.

Ahondando en el análisis, cabe precisar que si bien es cierto que en la liquidación anexa a la Resolución 1100-91.10-450 del 12 de abril de 2012¹², se especificaron los salarios, gastos de representación y aportes a salud y pensión causados a favor un Secretario de Infraestructura durante el periodo liquidado, en el mismo no se especificó de manera detallada la normatividad que las soportaba y el monto de cada una de las prestaciones sociales, (primas, cesantías, etc) según los periodos de causación, y demás factores reconocidos y liquidados, razón por la cual resultaba indispensable que se aportara una certificación sobre el particular o la normatividad local que establece los factores, incrementos y montos para el cargo ocupado por el actor como anexo al libelo genitor, para efectos de establecer, luego de confrontadas

¹¹ “[C]onviene precisar que, al tenor de la norma transcrita así como de la definición dada, la obligación de la cual se predica nitidez, claridad y exigibilidad bien puede estar contenida en un solo documento, caso en el cual se hablará de un título ejecutivo simple, o puede derivarse también de varios documentos que, aunque suscritos en diferentes momentos por las partes, constituyen una unidad jurídica suficiente para la conminación al pago, caso en el cual se tratará de un título ejecutivo complejo. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia del catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019), Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01921-02(46616)

¹² Fls. 58 al 60

las liquidaciones, la existencia del derecho deprecado y el monto de cada una de las diferencias a reconocer, dándose así una circunstancia según la cual si se llegare a librar el mandamiento y la posterior orden de seguir adelante la ejecución, llegado el momento de la liquidación del derecho reclamado, no se podría establecer por falta de una certificación en concreto o de dichos elementos normativos que, entonces, llevan a este estrado judicial a pregonar que la obligación carece del requisito de fondo de ser clara, por falta de un documento indispensable para completar el título ejecutivo base de la ejecución, que no le corresponde al Tribunal solicitar, ni aceptar de manera posterior a la presentación de la demanda ejecutiva, pues, es una de las cargas del ejecutante probar su acreencia y la respectiva obligación de su deudor, que entonces no se cumplió en el presente asunto.

Al respecto, precisa la Sala que si bien es cierto, que los estatutos procesales, contemplan la posibilidad de inadmitir la demanda por ausencia de los requisitos formales, en el *sub judice* no podría contemplarse esta alternativa, ni censurarse al juez de primera instancia por no haberla cumplido, porque la ausencia de dichos requisitos se predica sobre el título ejecutivo.

Así lo ha dejado sentado el Consejo de Estado en su jurisprudencia que al respecto contempla:

“...Lo anterior quiere decir, que la autoridad judicial al resolver el caso concreto no desconoció los artículos 90 y 430 del Código General del Proceso. Fijese además, que el artículo 430 del estatuto procesal es claro en señalar que el juez solo podrá librar mandamiento de pago cuando se presente la demanda con el respectivo acompañamiento del documento que preste mérito ejecutivo y, en esa medida, como lo ha señalado esta Sección, la posibilidad de inadmisión frente a una demanda ejecutiva solo ha sido permitida respecto de los requisitos formales de la demanda, más no de los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo como tal, por lo que para la Sala en el presente caso no se configuró el defecto sustantivo”¹³. Subrayado por la Sala.

Por otra parte, considera la Sala innecesario pronunciarse frente a la solicitud visible a folios 3 y 4 del cuaderno de segunda instancia, por ser un

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-03509-00(AC)

tema que le correspondería determinar al *a quo*, en el evento que se hubiese revocado la providencia objeto de censura.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión recurrida, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por lo señalado en precedencia, la Sala Cuarta Oral del Tribunal Administrativo Del Meta,

RESUELVE:

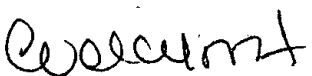
PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 15 septiembre de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio a través del cual negó el mandamiento de pago deprecado, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 016


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ