

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, julio cuatro (04) de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN¹.

REFERENCIA: EJECUTIVO CONTRACTUAL.

ACCIONANTE: MATIAS CABANZO FRADE.

ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.

EXPEDIENTE: 50001-33-33-003-2015-00224-01.

En cumplimiento del fallo de tutela 11001 03 15 000 2018-03152-01, de fecha mayo 22 de 2019, proferida por el **H. CONSEJO DE ESTADO**, que dejó sin valor ni efecto el auto de esta Corporación del 19 de abril de 2018, procede la Sala, en 2ª instancia, a emitir pronunciamiento frente al recurso de apelación formulado por el apoderado del demandante, contra el auto proferido el 15 de septiembre del 2015, por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante el cual **NEGÓ** librar mandamiento de pago.

PROVIDENCIA APELADA

La Jueza A-Quo, realizó un análisis argumentando que el acto proferido por la Entidad hoy ejecutada se apartó de lo ordenando por el Juez ordinario, al agregar y/o suprimir situaciones jurídicas no reconocidas, predicando con ello, que el acto no es de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente, por lo que se abstiene de librar mandamiento de pago.

Advierte que hay elementos ajenos al juicio de ejecución, por el hecho de que el acto administrativo por el cual reconoce la condena, dispuso de situaciones jurídicas impropias a la orden impartida, y por tanto, constituye una verdadera y nueva decisión de la administración, que se traducen en dejar de tener en cuenta el concepto de gastos de representación para efectos de liquidar las prestaciones sociales y no reconocer y pagar intereses moratorios sobre las cotizaciones por pensión y salud.

¹ Se conforma la Sala con los Magistrados **HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO** y **CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**, por tratarse del cumplimiento de una orden del Consejo de Estado dentro de un trámite de acción de tutela, en el que se dejó sin valor ni efecto una providencia dictada por esta misma Sala de Decisión del Tribunal.

Concluyendo que: "se trata de definir si le asiste o no derecho al demandante a que los gastos de representación sean tenidos en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales y si deben reconocer intereses de mora por las cotizaciones a salud y pensión que se pagan con ocasión del reintegro ordenado, el asunto escapa de la órbita del juez de la ejecución, por tanto (...) no existe título ejecutivo, y por ello, se abstiene de librar mandamiento de pago. (fls 85 – 87 del C-1ª inst.).

RECURSO DE APELACIÓN

En su impugnación, el ejecutante manifestó que la obligación reclamada, si reúne los elementos para ser título ejecutivo, *"en el sentido de ordenar pagar todas las acreencias laborales, es decir, sin desconocer ningún factor salarial"* y la procedencia de la *"liquidación de la indemnización es expresa y contiene plenamente el restablecimiento de sus derecho, el pago pleno de los factores salariales y el menoscabo a cualquiera de los anteriores derechos o pagos, constituyen título ejecutivo."*

Argumenta que la sentencia base de recaudo forzoso, determinó que para liquidar la indemnización por reintegro, debe de tenerse en cuenta, todos los factores que constituyen salario, es decir, todas aquellas acreencias laborales determinadas en los diversos factores salariales y que percibe el empleado de manera tradicional o habitual, en forma reiterada o periódica, como contraprestación directa por sus funciones o servicios, independientemente de la denominación que se les otorgue, por tanto la sentencia si es expresa y por ello, debe de tenerse en cuenta como factor salarial a liquidar, los gastos de representación y los otros emolumentos por él pedidos.

Concluye que la providencia judicial, constituye título ejecutivo, porque es clara, expresa y exigible, por tanto, considerar lo contrario generaría inseguridad jurídica y perdería valor el principio de la cosa juzgada. Solicita se revoque el auto recurrido y se ordene en su lugar, el mandamiento de pago. (fls 88 – 94 C-1ª inst.).

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer del asunto, de acuerdo con señalado en el num. 1, artículo 125, en concordancia con el numeral 3º del artículo 243 del C.P.A.C.A, pues la providencia impugnada rechaza la demanda ejecutiva y por ser superior de **JUEZ ADMINISTRATIVO** que expide la decisión. (art. 153 ibidem.) .

PROBLEMA JURIDICO

El asunto se centrará en determinar si el título ejecutivo carece o no de expresividad, frente a las pretensiones de la ejecución.

ANALISIS DEL CASO

El Juez de 1ª instancia, argumenta que lo pretendido por la parte actora no existiese dentro del contenido obligacional del título ejecutivo, por tanto, el asunto escapa de su órbita ejecutiva, además de ello, aduce que el acto por el cual se da cumplimiento a la condena, involucro asuntos ajenos al juicio de ejecución, por lo que se constituye un nuevo pronunciamiento controvertible judicialmente.

Para el recurrente, el A-Quo desconoce principios constitucionales ya reconocidos en la sentencia base de recaudo forzoso, y resalta que las obligaciones allí contenidas constituyen título ejecutivo, ya que la orden impartida es, pagar a título de indemnización todas las acreencias laborales dejadas de percibir desde el momento del despido hasta el efectivo reintegro, teniendo en cuenta para ello, todos los factores salariales percibidos, entre ellos, como los **GASTOS DE REPRESENTACIÓN**.

Para resolver se **CONSIDERA**:

El título ejecutivo consta de la sentencia de 1ª y el auto de 2ª instancia, que declaró desierto el recurso de apelación de la parte demandante y declaró ejecutoriada la sentencia de 1ª instancia, y los actos administrativos que reconocen la fuerza ejecutiva de las providencias, por tanto, estamos frente a un título complejo².

Como lo ha precisado la jurisprudencia, el Juez tiene el poder de interpretar el **título ejecutivo complejo** y ésta interpretación debe estar encaminada a que se cumplan con los requisitos sustanciales establecidos por la Ley, esto es, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado³, por tanto, el Juez tiene la facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia.⁴

² Auto interlocutorio del 26 de febrero de 2014, Sección 4ª, radicado No 25000-23-27-000-2011-00178-01 (19250), C.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ.

³ Auto interlocutorio del 26 de febrero de 2014, Sección 4ª, radicado No 25000-23-27-000-2011-00178-01 (19250), C.P. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

⁴ Sección Segunda, No 11001-03-25000-2014-00809-00 (2507-14)

En ese sentido, el **CONSEJO DE ESTADO**⁵ en providencia de tutela del 22 de mayo de 2019, reiteró los argumentos esgrimidos en el fallo de tutela 2018-03153 – 01 del 24 de abril de 2019, en la que analizaba un caso del Tribunal Administrativo del Meta, también frente a la existencia de un defecto fáctico, por negar el mandamiento ejecutivo, debido a la falta de expresividad de la sentencia, frente a todos los factores a liquidar.

En ese sentido, precisó:

“Sobre este punto en particular, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha precisado que *“la consecuencia lógica de la orden, como el pago de emolumentos salariales o prestacionales, cuentan con la entidad suficiente para que el sujeto condenado proceda con su satisfacción, puesto que el contenido de las mismas está dado por el régimen jurídico aplicable al servidor público, es decir, por la ley y los reglamentos”*. Esto implica que, si bien, generalmente esas condenas no son expresadas en sumas líquidas, si son fácilmente liquidables, y tal cálculo corresponde hacerlo al deudor por ser el sujeto condenado en la sentencia.

En esa medida, no son de recibo los argumentos expuestos por la autoridad judicial demandada cuando afirma que el título ejecutivo no contiene una obligación expresa y clara, porque la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho no hizo mención de cuáles eran las prestaciones sociales que debían liquidarse a favor del señor Hinestroza Rengifo, ni precisó sobre los gastos de representación que el actor pretende que sean incluidos como factor salarial.

Lo anterior, porque estos emolumentos pueden ser determinados de acuerdo al cargo que ocupaba el actor al momento de su retiro del servicio de la entidad demanda que, según se evidencia en la parte considerativa del proceso ordinario, estaba vinculado como Director del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio, nivel directivo, código 055, grado 02, cargo público que legalmente tiene establecido las escalas salariales que perciben. Además, el juez especificó en la condena que la liquidación debe realizarse *“desde la ejecución del Decreto 033 de 16 de febrero de 2006, mediante el cual se produjo su retiro del servicio y hasta que se realice el reintegro efectivo al mismo”*

La Sala encuentra que si bien la condena dispuesta en la sentencia que constituye el título ejecutivo no se precisaron expresamente los factores salariales para efectos de la liquidación ordenada a la entidad demandada, lo cierto es que son determinables en la medida en que se indicó el cargo que ocupaba el actor en la entidad y los límites temporales para liquidar. Por lo tanto, el juez de ejecución debió verificar si efectivamente la obligación contenida en las sentencias del 31 de mayo de 2012 y 18 de junio de 2013, podía tenerse por cumplida con la Resolución 0539 de 2014 del municipio de Villavicencio.

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ, radicado 110001-03-15-000-2018-03152-01

La Sala precisa que en el evento de librarse mandamiento de pago, la entidad condenada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si lo estima pertinente, puede proponer excepciones de mérito, conforme con lo dispuesto en el artículo 442 CGP.

En consecuencia, se configura el defecto fáctico alegado por el actor ante la indebida valoración del título ejecutivo, toda vez que los requisitos de la obligación de "*ser expresa y clara*" están probados.

5.5 Como se ve, el hecho de que el título ejecutivo- sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho- no se señale expresamente cuáles son los factores salariales que se deben pagar a favor del actor, no significa que no contenga una obligación clara y expresa, pues esos conceptos se pueden determinar por el Juez de ejecución, en la medida en que se indique el cargo que ocupaba el demandante y los límites temporales para liquidar"

(Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, advierte la Sala que, dando cumplimiento a la postura del **H. CONSEJO DE ESTADO**, en el presente caso no le es dable cuestionar la calidad de "expresa y clara" de la obligación contentiva en el título ejecutivo complejo visible a folios 24 al 36 y 38 del cuad. 1ª inst., toda vez que tal como se señaló en precedente, las obligaciones cuestionadas si bien no están incluidas si son determinables, dado que se trata de un funcionario público, del que se indicó el cargo y los límites temporales para liquidar.

Ahora bien, el A Quo negó el mandamiento ejecutivo alegando que la obligación que se pretendía ejecutar no cumplía con los requisitos sustanciales, dado que el acto demandando incluyó razones ajenas al mero acto de ejecución, al argumentar la exclusión de los gastos de representación y los intereses moratorios de la liquidación. A su juicio, se conformó un nuevo acto administrativo que incluía razones que no eran compartidas por el actor y por esa razón no se conformaba una título ejecutivo ejecutable.

En acatamiento a la postura del **CONSEJO DE ESTADO**, para este Juez colegiado, no son de recibo los argumentos expuestos por el A Quo, ya que aunque no se indiquen todos los factores salariales reconocidos en las sentencias que constituyen el título ejecutivo, los mismos pueden fácilmente ser determinados con base en la identificación del **cargo ocupado y el periodo a liquidar**, ciñéndose a lo que **legalmente** tiene establecido la escala salarial que perciben.

En ese sentido, con los actos de ejecución que desconocieron la inclusión de conceptos que pueden hacer parte de los factores salariales respecto de

los ingresos del cargo público y que deben liquidarse, puede estructurarse el título ejecutivo respecto del cual, se estudie el mandamiento de pago.

En efecto, en el fallo de tutela 2018-03152-01, el **H. CONSEJO DE ESTADO** definió que la decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META** incurrió en defecto fáctico al concluir que la sentencia del 2 de julio de 2010 no contenía una obligación clara y expresa,⁶ de tal suerte que los aspectos a considerar por el Juez natural, se limitarían a la idoneidad de título.

En ese sentido, la Sala advierte que contrario a lo manifestado por la Jueza A Quo, no existen dudas frente a los actos de ejecución, pues el hecho de que se abstengan de liquidar por determinados factores, constituye precisamente el alegado impago de la condena judicial, de tal suerte que corresponderá revisar la idoneidad del título ejecutivo complejo y la exigibilidad del mismo.

Para lo anterior, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** deberá analizar la idoneidad del título ejecutivo definiendo si los *emolumentos pueden ser determinados de acuerdo al cargo que ocupaba el actor al momento de su retiro del servicio de la entidad demanda*,⁷ en este caso, si los **GASTOS DE REPRESENTACIÓN** y otros emolumentos, corresponden al cargo que ocupaba el actor, conforme a la escala salarial fijada para el mismo.

En consecuencia, se **REVOCARÁ** el auto del 15 de septiembre de 2015, que niega mandamiento de pago proferido por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, y se remitirá para que emita una nueva decisión frente la idoneidad del título ejecutivo, y si es del caso, libre el mandamiento de pago correspondiente, como quiera que no resulta plausible que, en 2ª instancia, se libre la orden de mandamiento de pago, como lo reconoce la Sentencia SU041 de 2018, proferida por la **H. CORTE CONSTITUCIONAL**.⁸

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ, radicado 110001-03-15-000-2018-03152-01

⁷ Como lo dispuso el **H. CONSEJO DE ESTADO** en la providencia 11001 03 15 000 2018 03153 01, del 24 de abril de 2019, al resolver un caso idéntico al sub lite.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 041 del 16 de mayo de 2018, "En ese sentido, se demostró que la Corporación accionada incurrió en un vicio orgánico porque excedió sus competencias funcionales al proferir la orden de pago en segunda instancia, debido a que desconoció los márgenes de decisión del juez de primera instancia en el marco del proceso ejecutivo y particularmente, en el conocimiento de asuntos relacionados con la controversia de asuntos formales del título ejecutivo, el beneficio de excusión y las excepciones previas."

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

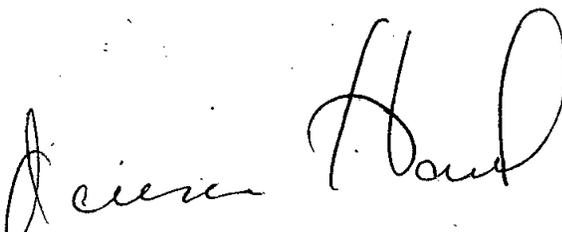
PRIMERO: REVOCAR el auto del 16 de julio de 2015, mediante el cual se **NIEGA** el **MANDAMIENTO DE PAGO**, expedido por el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, por las razones expuestas en este interlocutorio, y se remitirá al Juzgado de origen para que emita una nueva decisión frente al título ejecutivo.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase al Juzgado de origen para que continúe con el trámite correspondiente, previo las **DESANOTACIONES** correspondientes.

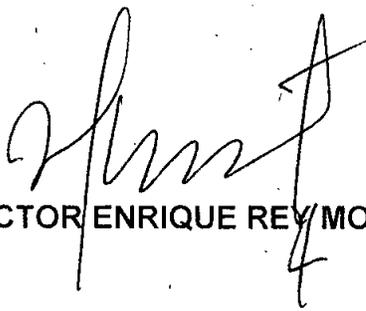
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.-

Estudiada y aprobada en Sala, Decisión de la fecha, según Acta No.

040.-



TERESA HERRERA ANDRADE



HECTOR ENRIQUE REY MORENO

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
Ausente con Permiso