

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 642

Villavicencio, doce (12) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50001-33-33-006-2015-00263-00
TEMA: CUMPLIMIENTO DEL FALLO CONTENCIOSO.

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante, contra la providencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 20 de noviembre de 2015, por medio de la cual se negó el mandamiento de pago.

l) Antecedentes:

a) La demanda:

Carlos Eduardo Rojas Ladino presentó demanda ejecutiva en contra del municipio de Villavicencio, a fin que se libre mandamiento de pago a su favor, por las siguientes sumas de dinero:

- Por concepto de reliquidación, reconocimiento y pago total de los factores de gastos de representación, sueldos, prestaciones, intereses, cesantías, primas y demás emolumentos y derechos salariales causados desde la desvinculación del ejecutante hasta cuando se produjo la no aceptación al reintegro judicial al cargo de Secretario de Despacho, suma superior a \$224.156.216.
- Por los intereses moratorios a partir de 28 de febrero de 2012, hasta la fecha de pago total de la obligación, liquidados sobre el valor del capital.
- Por la indexación, liquidada sobre el valor de las sumas reclamadas.

b) Auto apelado.

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio a través de auto de 20 de noviembre de 2015, resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por la parte ejecutante, al considerar que si bien el título ejecutivo cumple con las condiciones formales, no aparece nítido el crédito en el contenido.

Lo anterior, por cuanto la parte ejecutante no aportó elementos de juicio, como es el caso del certificado de sueldos y factores salariales devengados por el señor Carlos Eduardo Rojas Ladino antes de su desvinculación de la entidad, documento que conforme su criterio resulta relevante para establecer si la liquidación efectuada el municipio, con base en la cual realizó el pago al ejecutante, se basó en datos y cifras correctas, pues al no haberse aportado prueba de lo devengado, no existe forma de establecer si se le adeuda algún concepto o monto distinto al ya cancelado. (F. 119 a 122, C1).

c) Recurso de apelación.

El apoderado de la parte ejecutante presenta recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando que los documentos aportados como base de recaudo cumplen con todos los requisitos del título ejecutivo, pues dentro de la Resolución No. 1100-91-10 436 de 2013 aparece cuánto devengaba el señor Carlos Eduardo Rojas y no puede el *a quo* dudar de su contenido exigiendo pruebas adicionales.

Así mismo, refiere que los gastos de representación son factor salarial según providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dentro del proceso con radicado interno 1393, por lo que, considera éste debe ser tenido en cuenta para el pago que ordena el fallo judicial objeto de estudio en este caso, como los demás factores que no fueron pagados, motivos por los cuales pide sea revocado el auto recurrido y en su lugar, se libre mandamiento ejecutivo. (Fl. 124-130, C1).

II) Consideraciones de la Sala:**a) Competencia:**

Corresponde a la Sala, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pronunciarse para decidir sobre el recurso de apelación

dirigido contra auto interlocutorio dictado por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento ejecutivo.

b) De la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante Oficio No. TAM-CEAO-095, el Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando manifestó el impedimento para integrar la Sala Quinta Oral de decisión que desatará el medio de control de Ejecutivo, toda vez que, se configura la causal descrita en el numeral 3º del artículo 130 del CPACA, en razón a que tiene vínculo en segundo grado de consanguinidad con DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña dentro de la planta de personal de la entidad ejecutada, en el nivel asesor.

En atención a la manifestación de impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando, esta Sala en aras de preservar los principios de imparcialidad, independencia y transparencia que deben tener las actuaciones judiciales, acepta el impedimento manifestado por el Magistrado Ardila Obando, por existir un vínculo de consanguinidad (segundo grado) con uno de asesores de la entidad ejecutada, Municipio de Villavicencio.

En consecuencia, se declarará fundado el impedimento formulado por el Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando por la circunstancia manifestada.

c) Problema Jurídico

El asunto se contrae en determinar si los documentos que fueron aportados como base de recaudo cumplen con la exigencia de contener una obligación clara, expresa y exigible, para entender constituido el título ejecutivo.

d) Resolución del problema jurídico

Para Resolver, el Tribunal hará un breve recuento jurídico y jurisprudencial sobre los generales del título ejecutivo, para concluir en el caso concreto conforme lo probado en el proceso, si ésta plenamente integrado el título ejecutivo.

▪ **Análisis jurídico y jurisprudencial**

Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo en el libro *“La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa”* en el título 2 del capítulo 1, define el título

ejecutivo como aquel en el cual consta una obligación que puede ser de dar, de hacer o de no hacer, que debe ser clara, expresa y actualmente exigible y proveniente del deudor.¹

A su vez, cita al doctrinante nacional Luis Guillermo Velásquez Gómez quien en la obra "Los procesos ejecutivos y medidas cautelares" los define de la siguiente manera: *"Es el documento, o la serie de dos o más documentos conexos, que por mandato legal o judicial o por acuerdo de quienes lo suscriben, contiene una obligación de pagar una suma de dinero, o dar otra cosa, o de hacer o no hacer a cargo de una o más personas y a favor de otra y otras personas, que por ser expresa, clara, exigible y constituir plena prueba, produce certeza judicial necesaria para que pueda ser satisfecha mediante el proceso de ejecución respectivo."*²

En el ordenamiento jurídico, encontramos que el Código General del Proceso en su artículo 422 dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él.

En uniforme jurisprudencia de las Altas Cortes³, se ha sostenido que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustanciales, específicamente el Consejo de Estado en providencia de, 11 de octubre de 2006⁴ señaló que las formales consisten en que el documento o el conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o tribunal o de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la Ley.

Por su parte, cuando se refiere a las sustanciales, indica que se traducen en las obligaciones que se acreditan a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, cuando sean claras, expresas y exigibles.

¹ Quinta Edición, Librería Jurídica Sánchez R Ltda, Subtítulo 2. El concepto de título ejecutivo, Pág. 53.

² Fl. Décima Tercera Edición, Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Medellín, 2006. pp. 47, 48 y 60.

³ * Corte Constitucional Referencia: expediente T-6.609.035; Acción de tutela promovida por la ciudadanas Colombia Saldarriaga Betancurt, Yenny Carolina, Paula Andrea y Natalia Palacio Saldarriaga contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira - Sala de Decisión Civil - Familia; Magistrado Sustanciador: ALBERTO ROJAS RÍOS; Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

* Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil; LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, Magistrado ponente; STC20186-2017 Radicación n.º 11001-22-03-000-2017-02586-01 (Aprobado en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete); Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

⁴ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION TERCERA; Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ; Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil seis (2006); Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566); Actor: CONSTRUCA S.A.; Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS

En la misma providencia, se indica que por **expresa** se entiende cuando la obligación aparece precisa y manifiesta en la redacción misma del título; es decir que, en el documento que contiene la obligación, deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones.

Es **clara** cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

Y, es **exigible** cuando puede requerirse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición.

De igual modo, se clasifican los títulos ejecutivos como singulares y complejos, siendo los primeros aquellos que se encuentran contenidos en un solo documento y los segundos, los que están integrados por un conjunto de documentos.

Ahora, en materia de ejecutivos cuya fuente se desprende de sentencias judiciales el artículo 297 del C.P.A.C.A. en su numeral primero contempla que 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, entre otros, constituyen título ejecutivo.

De igual modo, el artículo 298 *idem* expresa que en el anterior caso, si transcurrido un (01) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el Juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.

A su vez, el inciso 2 del artículo 299 *ejusdem* señala que "(...) las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento".

El Consejo de Estado ha sostenido que por regla general, los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto

que expide la administración para cumplirla, casos donde el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. No obstante, por excepción el título ejecutivo es simple y se integra únicamente con la sentencia, verbi gracia, cuando la administración no ha proferido el acto para dar cumplimiento a la sentencia judicial⁵.

En el caso, como la demanda ejecutiva tiene origen en una sentencia judicial que presuntamente se acató de manera imperfecta, la Sala pasa analizar en el caso concreto, si la obligación que alega la parte ejecutante incumplió la parte ejecutada, cumple con el requisito de claridad, pues el *a quo* en el auto que se recurre indica no aparece nítido el crédito en el título ejecutivo aportado y por su parte el apoderado del ejecutante, refiere que sí.

c) Caso concreto

La parte ejecutante pretende que se libre mandamiento ejecutivo por las sumas que no fueron incluidas en el acto administrativo por medio del cual se dio cumplimiento al fallo judicial objeto cuestionamiento.

La parte ejecutante pretende que se libre mandamiento ejecutivo por el valor que no fue reconocido por la entidad ejecutada a través del acto administrativo

En el hecho octavo de la demanda, la parte ejecutante expresa los motivos por los cuales la Resolución No. 0436 de 09 de abril de 2013, presuntamente no da cumplimiento cabal al fallo judicial, así:

“Octavo.- Con los cuadros, anexos y sustentos matemáticos y financieros que soportan la Resolución No. 0436 del 09 de abril de 2013, encontramos que se da cumplimiento parcial a la sentencia, porque la misma no obedece plenamente la orden judicial, al omitir reconocer y pagar diversas sumas de dinero, así: **A.-** Liquidar la indexación hasta el 30 de diciembre de 2012, haciendo necesario actualizarla y extenderla hasta la fecha real del pago total de los dineros ordenados en la providencia judicial. **B.-** No incluye el monto real y total, sueldos y gastos de representación para liquidar las prestaciones sociales, al desconocer los gastos de representación: **C.-** No liquida o reconoce intereses moratorios sobre los valores totales y reales de la plena liquidación, entre los factores desconocidos, están: En las prestaciones sociales, al excluir el pago de los gastos de representación. **D.-** No registra los intereses sobre los aportes de

⁵ Auto de 7 de abril de 2016, Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente 68001-23-31-000-2002-01616-01(0957-15).

salud. E.- No incorpora los intereses a los aportes de pensión. F.- No se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, en relación con el artículo 178 del C.C.A, conforme lo ordena la sentencia, vigente para la fecha y aplicable para la liquidación.”

Revisado el proceso, se evidencia:

- o Que el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 16 de junio de 2010, profirió fallo condenatorio en contra del municipio de Villavicencio, ordenando el reintegro del señor Carlos Eduardo Rojas Ladino al cargo que ocupaba antes de su desvinculación y el pago de los salarios y prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que estuvo retirado. (F. 24-33, C1).
- o Decisión confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 31 de enero de 2012 (F.35-42, C1), quedando debidamente ejecutoriada el 28 de febrero de 2012 (F.44, C1).
- o El municipio de Villavicencio, dando cumplimiento a la anterior orden judicial expidió el Decreto 80 de 2012, reintegrando al ejecutante al cargo de Secretario de Despacho de la Secretaría de Medio Ambiente (F. 45-46, C1), no obstante, ante la renuncia al reintegro presentada por éste, el municipio a través del Decreto 269 de 2012, procedió a su aceptación (F. 47-48, C1).
- o Posteriormente, mediante Resolución No. 1100-91-10-436 de 2013, la entidad territorial reconoce y ordena el pago de sueldos y prestaciones sociales decretadas en la providencia judicial, por el periodo comprendido entre el 13 de febrero de 2006 al 30 de diciembre de 2012 (F. 49-53, C1), oportunidad en la que se liquidó los sueldos y prestaciones sociales de la siguiente manera:

RESUMEN FINAL	
SALARIOS	300.323.134
GASTOS DE REPRESENTACIÓN	244.646.808
PRESTACIONES 2006	4.474.900
PRESTACIONES 2007	11.008.509
PRESTACIONES 2008	11.394.618
PRESTACIONES 2009	13.948.419
PRESTACIONES 2010	11.681.822
PRESTACIONES 2011	16.273.960
PRESTACIONES 2012	43.983.991
TOTAL	657.736.161

- o Seguidamente, mediante Resolución No. 947 de 2013, se liquidaron intereses moratorios, teniendo en cuenta los siguientes parámetros (F. 75, C1):

“Que como base de liquidación de los interés (sic) moratorios se tomara la cantidad de dinero que se gira y recibe el demandante, que para el caso en mención es de Quinientos Setenta y Siete Millones Doscientos Treinta y Dos Mil Doscientos Nueve Pesos (\$577.232.209) m/te, dinero que se encuentra debidamente señalado en el comprobante de egreso, no obstante a lo anterior, el municipio de Villavicencio debe de realizar unas deducciones, atendiendo a que la Resolución N° 1100-91-10-436 de 09 de abril de 2013, realizó la liquidación hasta el mes de Diciembre del año 2012 y la ejecutoria de la sentencia fue el día 28 de febrero del año 2012, indicando con lo anterior, que no era exigible el cobro de intereses moratorios a partir del 28 de febrero hasta el mes de Diciembre del año 2012, es así que las deducciones a realizarse es por los siguientes conceptos: Salarios, Gastos de Representación y Prestaciones Sociales, ahora bien con relación a las sumas de dinero por concepto de Salud, Pensión, Fondo de Solidaridad y Retención en la Fuente de dicho periodo se suma a la base de liquidación; dando como resultado una base liquida de dinero: Cuatrocientos Noventa y Ocho Millones Cuatrocientos Sesenta y Cuatro Mil Cuatrocientos Treinta y Cuatro Pesos (498.464.434) m/te. ”

Con fundamento en lo anterior, la Sala comparte la decisión tomada por el Juzgado de Primera Instancia en el entendido que la obligación contenida en los documentos aportados como base de recaudo no es clara, pues de ellos no se deduce cuál es el capital que presuntamente adeuda el municipio de Villavicencio al señor Carlos Eduardo, por el presunto incumplimiento del fallo judicial.

Conforme la demanda se entiende que el referido incumplimiento recae principalmente en que la entidad ejecutada excluyó los gastos de representación de la liquidación de las prestaciones reconocidas y por ende, en la liquidación de los intereses moratorios.

Sin embargo, oteado el acto administrativo por el cual el municipio de Villavicencio dando cumplimiento a la condena, ordena el pago de salarios y prestaciones que el ejecutante dejó de recibir durante el plazo que estuvo desvinculado, se halló que en dicho pronunciamiento, la administración al momento de realizar la liquidación de los sueldos y prestaciones sociales discriminó los gastos de representación en \$244.646.808, sin especificar a qué

corresponde la suma anotada. Aspecto relevante a juicio de la Sala, para establecer con claridad cuál es la obligación que se pretende ejecutar, en este caso y que se puede obtener, como lo consideró el *a quo* de la certificación de factores que expida la entidad empleadora.

Sobre el particular, tenemos que el Consejo de Estado en providencia de 03 de diciembre de 2018, consideró:

“(…) Para la Sala, las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en defecto fáctico, toda vez que al revisar el acervo probatorio efectivamente no existe prueba del ingreso mensual por salario devengado que hubiera permitido efectuar la respectiva liquidación de las sumas de dinero que posibilitara tanto al Juez como al Tribunal liquidar la suma de dinero pretendida por simple operación aritmética y de esta manera librar mandamiento de pago, (…)”⁶

En consecuencia, no son de recibo los argumentos del recurrente, relacionados con que el mismo acto administrativo contempla el factor y monto para liquidar los gastos de representación, por cuanto la información que se requiere es concreta y tiene como único propósito esclarecer la obligación, esto es, verificar que el monto calculado por el municipio esté acorde con lo devengado por el ejecutante durante el tiempo que estuvo prestando el servicio, sin que tal exigencia pueda ser objeto de inadmisión de la demanda en tanto que se trata de un requisito de fondo del título ejecutivo y a voces de la providencia anteriormente citada, dicha figura procesal es viable frente a la ausencia de requisitos formales de la demanda⁷.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

⁶ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN PRIMERA; Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ; Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil dieciocho (2018); Radicación número: 11001-03-15-000-2018-03509-00(AC); Actor: JUAN CARLOS VITOLA VÁSQUEZ; Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE Y JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO.

⁷ “63. 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. Fíjese 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.”

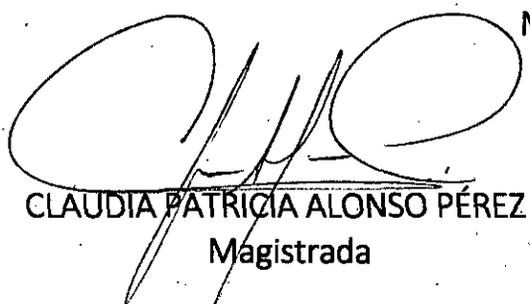
SEGUNDO: CONFIRMAR el Auto proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 20 de noviembre de 2015, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI:

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Estudiada y aprobada por la Sala de Decisión No. 5 el 12 de septiembre de 2019, según acta No. 048.


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado