



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 005 2018 00486 01
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: NAYIB BAYTER LISSA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la parte ejecutante, contra el AUTO del 29 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó librar mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO¹.

ANTECEDENTES

El señor NAYIB BAYTER LISSA presentó demanda ejecutiva en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO - META, con el fin que se dé cumplimiento a la sentencia proferida en primera instancia, por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio del 02 de febrero de 2012 y objeto de conciliación el 29 de mayo de 2012, cuya aprobación se impartió ese mismo día.

Solicitó que se libere mandamiento de pago por: i) la suma de \$84.042.542,21 o la suma que resulte probada por concepto de prestaciones sociales ordenadas en la sentencia en cita; ii) la suma de \$12.994.829,75 o lo que resulte probado por concepto de salarios; y ii) los intereses moratorios causados sobre las anteriores sumas, a partir de la fecha de ejecutoria de la mencionada sentencia, a la tasa equivalente al doble del interés bancario corriente.

Como supuestos fácticos relata que el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia del 29 de mayo de 2012 aprobó el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes, en el que se estableció que la demandada se comprometía a cancelar "(...) el total de la liquidación de lo ordenado en la sentencia del 02 de febrero de 2012, generándose intereses moratorios a partir de la presentación de la cuenta de cobro. Igualmente en dicho acuerdo Nayib Bayter Lissa renunció al reintegro ordenado en la sentencia." (fl. 4 cuaderno de primera instancia)

¹ Fls. 65.

Igualmente, adujo que la entidad demandada mediante la Resolución No. 1531 del 22 de agosto de 2012, realizó la liquidación de la condena en comento, ordenando pagar a favor del actor la suma de \$679.921.732 *"por concepto de salarios, gastos de representación y prestaciones sociales"*.

También informó que tal suma correspondía al periodo de desvinculación del demandante, comprendida desde el 17 de febrero de 2006, hasta la fecha de ejecutoria del auto aprobatorio de conciliación, es decir, el 29 de mayo de 2012.

Afirmó que de lo ordenado, una vez efectuados los descuentos, la entidad canceló al demandante la suma de \$588.811.174. Sin embargo, manifestó que la demandada en la citada resolución omitió incluir en la base de liquidación los gastos de representación, lo que sin lugar a dudas tiene un efecto en el incremento del valor total de los salarios y las prestaciones sociales a favor del demandante.

Efectuado el reparto, correspondió su conocimiento inicialmente al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio², que mediante auto del 25 de enero de 2019³ declaró la falta de competencia para conocer del asunto, toda vez que en virtud del numeral 9 del artículo 156 del C.P.A.C.A., la misma concierne al Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio.

Así pues, el competente mediante auto del 29 de julio de 2019⁴, resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por el demandante, manifestando que *"en el acuerdo al que llegaron las partes, no se mencionó cual era la base para liquidar las prestaciones adeudadas al actor, circunstancia que no puede ser discutida al interior del proceso ejecutivo, como quiera que dicho elemento no fue objeto de fórmula conciliatoria, es decir la pretensión del ejecutante de que se paguen las diferencias salariales y prestacionales producto de la inclusión de los gastos de representación en la correspondiente liquidación no pueden ser atendidas por vía ejecutiva, ya que la obligación que pretenden ejecutar el demandante no está expresamente contenida en el título ejecutivo."*

Así mismo, cuando el Municipio de Villavicencio realizó la liquidación de las prestaciones sociales a través de la Resolución No. 1531 del 22 de agosto de 2012, sin tener en cuenta los Gastos de Representación, se creó una nueva situación jurídica, que el actor debió demandar sino estaba de acuerdo con dicho acto administrativo, a fin de que el juez de conocimiento declarara si efectivamente tenía derecho a la inclusión del aludido factor salarial."

Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación⁵, indicando que en su momento se demandó en nulidad y restablecimiento del derecho la Resolución 1531 de 2012 solicitando la reliquidación de la condena incluyendo los gastos de representación en la base de liquidación de las prestaciones sociales y otros rubros.

² Fol 58 Ib.

³ Fol 60 Ib.

⁴ Fol 65-67 Ib.

⁵ Fols 68-69 Ib.

De igual manera, arguye que mediante auto del 30 de abril de 2013, el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Villavicencio rechazó la demanda y que dicha decisión fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta mediante providencia del 31 de julio de 2014, argumentando que la acción procedente era la ejecutiva por cuanto el acto demandado no era susceptible de control jurisdiccional, pues, ello implicaría un desconocimiento del principio de cosa juzgada.

Seguidamente, mediante auto del 07 de octubre de 2019⁶ el Juzgado Primero Administrativo Oral 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 3° y 244 numeral 3° 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 Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual negó librar mandamiento de pago.

II. Problema Jurídico:

El problema jurídico a resolver en este asunto consiste en determinar si estuvo bien denegado el mandamiento de pago por el *a quo*, al encontrar que la obligación que se pretende ejecutar, esto es, la base para liquidar las prestaciones sociales adeudadas al actor, no está expresamente contenida en el título ejecutivo, o por el contrario, al existir una providencia judicial debidamente ejecutoriada que indica que tal reclamación debe resolverse por la vía ejecutiva debe revocarse la negativa de mandamiento.

III. Tesis:

La tesis que sostendrá en este asunto la sala de decisión es que, en principio, como ya se ha manifestado en otras providencias sobre este mismo tema, la obligación que se pretende ejecutar corresponde a un derecho incierto, no siendo el proceso ejecutivo el medio idóneo para establecer la legalidad del acto administrativo que dio cumplimiento a la orden judicial para determinar si los gastos de representación deben ser incluidos en la base de liquidación de las prestaciones sociales reconocidas al ejecutante, como quiera que en el acuerdo conciliatorio base del título ejecutivo ello no fue objeto de decisión, por ende, habría de confirmarse la decisión de primera instancia.

⁶ Fol.80 Ib.

No obstante lo anterior, como quiera que existe providencia debidamente ejecutoriada, en la que se sostenía para esa época vía tesis contraria, que la vía judicial para la reclamación de la aludida pretensión es la acción ejecutiva, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia del demandante, se revocará la decisión de la primera instancia, ordenando librar mandamiento de pago, sin perjuicio que en el trámite del proceso ejecutivo, pueda el fallador de primera instancia analizar la legalidad de lo pretendido, dado que ello no ha sido discutido en sede judicial, y por ende, solicitud de la parte demandada.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

En el caso particular, tenemos que la parte ejecutante pide que se libere mandamiento de pago por los salarios y prestaciones sociales cuyo pago fue aceptado por la ejecutada en el acuerdo conciliatorio aprobado por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Villavicencio el día 29 de mayo de 2012 celebrado ante ese mismo juez, los cuales al momento del cumplimiento no fueron reconocidos en su totalidad en la Resolución No. 1531 de 22 de agosto de 2012, habida cuenta que no se tuvo en cuenta lo devengado por concepto de gastos de representación en la base de liquidación de las prestaciones sociales, lo que alteró el resultado del monto de la condena.

De igual forma, solicita el pago de los intereses moratorios por el no pago de esas sumas de dinero, causados desde el 29 de mayo de 2012 a la tasa equivalente al doble del interés bancario corriente sin exceder el límite de usura.

Ante lo cual, el *a quo* consideró que en la sentencia condenatoria ni el acuerdo conciliatorio aprobado por ese despacho judicial, habían *"mencionado cual era la base para liquidar las prestaciones sociales adeudadas al actor"*, por ende, ante esa nueva situación jurídica, lo procedente era acudir nuevamente a la jurisdicción con el fin establecer la procedencia de ese pedimento.

Tal conclusión del *a quo* se debió a que en ese momento se desconocía que el ejecutante ya había hecho uso de esa herramienta fallidamente, pues según describe en el recurso de apelación, ante el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Villavicencio, se presentó demanda con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 1531 de 22 de agosto de 2012 *"por considerar que no se incluyó en la base de liquidación el valor correspondiente a gastos de representación"*, empero, mediante auto del 30 de abril de 2013, se rechazó la demanda *"por tratarse de un asunto no susceptible de control judicial"*, *"por tratarse de un acto administrativo de ejecución"*.

Esta decisión fue confirmada por una sala de decisión de este Tribunal el 31 de julio de 2014 en la que se expuso que *"la sala procederá a confirmar la decisión del a-quo que rechazó la demanda por considerar que el acto acusado es sólo de ejecución, aclarando que si la parte actora no comparte la manera como la administración obedece la sentencia, cuenta con la posibilidad de acudir al medio de control ejecutivo para procurar los derechos que"*

reclama", la cual de conformidad con el artículo 302 del CGP, quedó ejecutoriada 3 días después de notificada, esto es el 12 de agosto de 2014⁷.

Razón por la cual, se acudió al proceso ejecutivo que hoy nos ocupa.

Así las cosas, en principio habría de confirmarse la decisión tomada por la primera instancia, como quiera que esta corporación en distintas salas de decisión⁸ de manera reciente ha indicado que el proceso ejecutivo no es el escenario idóneo para pretender la inclusión de los gastos de representación como factor salarial en la base de liquidación de las prestaciones sociales, como sí lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que las providencias que se traen como título ejecutivo no contienen de manera expresa dicha obligación.

En efecto, en providencias del 5 y 16 de octubre de la presente anualidad, se dijo lo siguiente:

*"Sobre este punto, importa destacar que dentro de la liquidación anexa al acto administrativo, se observa que tal y como señala el ejecutante, **no se incluyen los gastos de representación como factor para liquidar las prestaciones sociales**, sin embargo, ello per se **no puede entenderse como un pago parcial o incompleto efectuado por la demandada y que deba ser ejecutado a través de este medio de control, teniendo en cuenta que la obligación pretendida en la demanda corresponde a un derecho incierto, no siendo este el escenario adecuado para suscitar un debate sobre la legalidad del acto administrativo que dio cumplimiento a la sentencia**, en aras de determinar si los gastos de representación debían tenerse como factor para liquidar las prestaciones sociales, estuvo ajustada a derecho."*⁹

Igualmente, en decisión del 19 de abril de 2018 se describió lo siguiente:

"el título ejecutivo carece de expresividad, dado que, se necesita de realizar razonamientos lógico-jurídico para dar con una conclusión revestida de precisión su validez, por cuanto, el título ejecutivo, le falta especificidad, en relación con los factores salariales dados a liquidar, pues en ninguna de sus líneas hace mención sobre los gastos de representación, como factor liquidatorio.

(...)

No le es dable al Juez que conoce el proceso ejecutivo discutir un derecho incierto, como en este caso, los gastos de representación de hoy ejecutante, cuestionamiento propio de un proceso declarativo, en este caso, de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO"

Sobre esta última providencia, debe aclararse que dentro de ese expediente, aunque siendo esa la postura del tribunal, en acatamiento de una orden de tutela del 24 de abril de 2019¹⁰, se dictó una nueva providencia, esta vez ordenando a la primera instancia emitir "una nueva decisión frente a la idoneidad del título ejecutivo, y si es del caso, libre mandamiento

⁷Habida cuenta que conforme a la consulta realizada en el sistema de consulta Justicia Siglo XXI, la notificación de la providencia de segunda instancia se dio por estado del 6 de agosto de 2014.

⁸ Radicados 50001 33 33 003 2013 00448 01 y 50001 33 33 2013 00448 01 del 5 y 16 de octubre de 2019 cuyos integrantes de sala son la doctora Nelcy Vargas Tovar como ponente y la acá ponente y Rad: 50001 33 33 002 2015 00212 01 del 19 de abril de 2018 con ponencia de la magistrada Teresa Herrera Andrade e integrada por el magistrado Héctor Enrique Rey Moreno y la hoy ponente, sobre la cual se ahondará más adelante.

⁹ Rad: 50001 33 33 003 2013 00448 01 y 50001 33 33 2013 00448 01.

¹⁰ Rad: 110010315000 2018 03153 01, Sección Cuarta. MP: Milton Chaves García.

de pago correspondiente", por cuanto conforme al fallo de tutela, los gastos de representación como factor salarial "pueden ser determinados de acuerdo al cargo que ocupaba el actor al momento de su retiro del servicio en la entidad demanda (sic) que, según se evidencia en la parte considerativa del proceso ordinario, estaba vinculado como Director del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio... cargo público que legalmente tiene establecido las escalas salariales que perciben",

Providencia cuyo contenido por ser de efectos vinculantes inter partes y, no ser proferida dentro de un proceso ordinario y por la sección que por su naturaleza se ocupa de estos asuntos, no ha sido acogida por este juez plural tal como se evidencia en autos posteriores, como los anteriormente citados.

No obstante, este caso contiene una situación particular, pues recuérdese que el ejecutante ya acudió a la jurisdicción haciendo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para lograr la nulidad de la Resolución 1531 de 22 de agosto de 2011 y obtener el reconocimiento de los gastos de representación como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales a que tiene derecho, ante lo cual mediante providencia debidamente ejecutoriada de 31 de julio de 2014, confirmada por la segunda instancia, se rechazó la demanda por no ser ese acto susceptible de control judicial dado que se trataba de uno de ejecución de una orden judicial, indicándose que lo procedente era acudir al proceso ejecutivo.

Por ende, con la decisión de confirmar la negativa de mandamiento ejecutivo argumentando que la obligación que se pretende ejecutar no es expresa en indicar si los gastos de representación tienen o no la connotación de factor salarial para liquidar las prestaciones sociales, se dejaría sin herramienta procesal al demandante para obtener una decisión respecto de su pretensión.

Así las cosas, en aras de proteger el acceso a la administración de justicia del demandante, se revocará la decisión contenida en el auto del 29 de julio de 2019, que negó el mandamiento de pago, para que en su lugar se decida sobre su procedencia, teniendo que el título ejecutivo traído por el ejecutante cumple los requisitos sustanciales contenidos en el artículo 422 del CGP, en cuanto a que la obligación es clara, expresa y actualmente exigible.

Ello sin perjuicio del estudio de legalidad que debe hacerse en el asunto, de oficio o solicitud del demandado, sobre la procedencia de inclusión de los gastos de representación como factor salarial para la liquidación de las prestaciones del demandante, como quiera que ese asunto no fue objeto de pronunciamiento en el título ejecutivo cuyo pago hoy se exige y no es posible efectuar su análisis en el medio de control idóneo para tal fin, por las razones antes anotadas.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

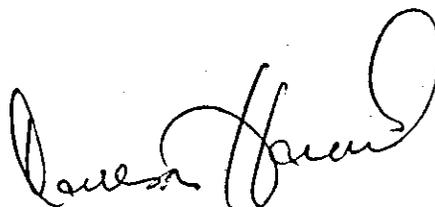
RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** el auto del 29 de julio de 2019, que negó librar el mandamiento de pago por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.

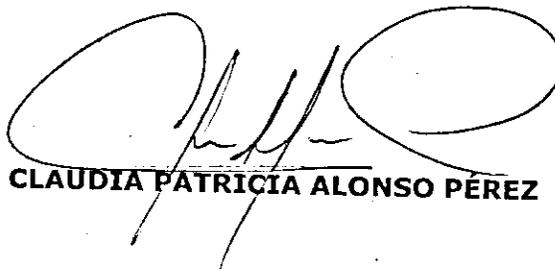
SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, con el fin que decida sobre el mandamiento de pago atendiendo a las razones expuesta en este proveído.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 28 de noviembre de 2019, según Acta No. 80.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Ausente con excusa



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

