

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, julio dieciséis (16) de dos mil veinte (2020)

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, en cumplimiento de un fallo de tutela del emitido por el H. Consejo de Estado.

ANTECEDENTES

El señor **OSCAR EDUARDO CORREDOR CASTRO**, a través de apoderado, solicitó que se libre 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 ejecución 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.

CUESTIÓN PREVIA.

Previo al planteamiento y análisis del problema jurídico a dilucidar, precisa la sala que esta providencia se dicta en cumplimiento de un fallo de tutela emitido por el Consejo de Estado el dentro de la Radicación 1001-03-15-000-2019-04834-01, en el que dispuso dejar sin efectos el auto del 23 de mayo de 2019, proferido por esta corporación dentro del presente asunto y ordenó que se dictara una nueva providencia, siguiendo los lineamientos expuestos en la parte motiva de la referida decisión.

Así mismo, se aclara que, si bien es cierto que la sentencia de tutela fue notificada el 12 de mayo de 2020, el termino de los veinte (20) días otorgado para el cumplimiento de la orden, debe contabilizarse a partir del primero (1º) de julio hogaño, pues, fue a partir de esta data que el Consejo Superior de la Judicatura decretó el levantamiento de la suspensión de términos judiciales¹ y, porque el expediente en medio digital, fue allegado por parte del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Villavicencio, el día 30 de junio.

Ahora bien, escuchados los argumentos esgrimidos por el *a quo* para sustentar la providencia objeto dealzada, así como la tesis del recurrente,

¹ Ver acuerdos PCSJA20-115171, PCSJA20-115212, PCSJA20-115263, PCSJA20-11532, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 PCSJA20-11567 PCSJA20-11567 del 15, 19, 22 de marzo, 11 de abril, 7, 22 de mayo y 5 de junio de 2020, respectivamente, del Consejo Superior de la Judicatura

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, 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, son susceptibles de control de legalidad por haber alterado la voluntad de la administración de justicia, tal como lo consideró el *a quo*.

Pues bien, 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.²

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 año³.

² Ver folios del 25 al 38 del cuaderno de primera instancia

³ Ver folios del 39 al 48 ibídem

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 remoción⁴.

➤ Decreto No. 270 del 15 de diciembre de 2012⁵, 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 2012⁶, 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 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.

➤ 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 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.

⁴ Ver folios del 49 al 50 *ibídem*

⁵ Ver folios del 51 al 52 *ibídem*

⁶ Ver folios del 53 al 57 *ibídem*

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

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 lo 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 [e]stos 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.

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

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.

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, confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta y los plasmados en los actos administrativos de ejecución, resulta perfectamente discutible al interior del proceso ejecutivo, pues, al encontrarse determinado en las providencias judiciales el cargo ocupado por el actor y el periodo a liquidar, es posible establecer a qué prestaciones tiene derecho, 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, resulta procedente revocar la providencia objeto de apelación, pues, de acuerdo con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en la sentencia de tutela que aquí se acata, no era dable exigir las normas o el certificado que estableciera los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos devengados por el Secretario de Infraestructura del Municipio de Villavicencio durante el período en que estuvo desvinculado el actor, para efectos de confrontar la liquidación efectuada por la ejecutada con la allegada al plenario y de esta forma definir la procedencia o no del mandamiento de pago deprecado, como se exigió en el auto del 23 de mayo de 2019, toda vez que *“el demandante aportó los documentos que, según la jurisprudencia de esta Corporación, son los idóneos para conformar el título ejecutivo, pues entre ellos, se encuentran la Sentencia de 17 de septiembre de 2010, providencia que impuso la condena al Municipio de Villavicencio, la Sentencia de segunda instancia que la confirmó y los actos administrativos mediante los cuales, el ente territorial dio cumplimiento (imperfecto según el demandante) al fallo condenatorio”.*

En consecuencia, la Sala revocará el auto proferido el 15 septiembre de 2015 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio y le ordenará que emita una nueva decisión atendiendo las consideraciones de la presente providencia y, si es del caso, libre el mandamiento de pago deprecado, pues, de conformidad por la sentencia SU-

041 de 2018¹¹, proferida por la H. CORTE CONSTITUCIONAL, no resulta plausible que, en 2° instancia, se profiera orden de pago.

Por último, considera la Sala improcedente pronunciarse frente a la solicitud visible a folios 3 y 4 del cuaderno de segunda instancia, pues, corresponde a un tema que le incumbe determinar al *a quo*, luego de definir la procedencia del mandamiento de pago.

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

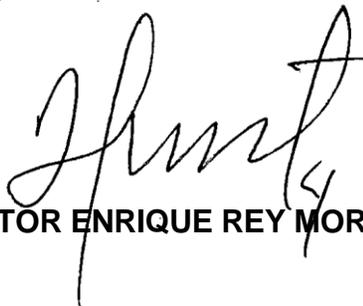
RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR 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, para que continúe con el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 015



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NELCY VARGAS TOVAR

Ausente con excusa

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

¹¹ 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.