

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No. 374

Villavicencio, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN No. 5

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: GLORIA AMPARO RÍOS CARVAJAL
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE: 50001-33-33-001-2013-00010-01
TEMA: CUMPLIMIENTO DEL FALLO CONTENCIOSO.

En cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado el 05 de junio de 2020, dentro del proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00917-00, la Sala profiere nueva decisión respecto del recurso de apelación presentado por la parte ejecutante, contra la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de julio de 2013, por medio de la cual se negó el mandamiento de pago.

I) Antecedentes:

a) La demanda:

Gloria Amparo Ríos Carvajal presentó demanda ejecutiva en contra del Municipio de Villavicencio, a fin que se libere mandamiento de pago a su favor, por la suma de \$340.000.000,00, en su defecto, la que se pruebe o determine con la plena liquidación de la sentencia de 18 de diciembre de 2009, previa deducción de los abonos o pagos efectuados al ente demandado, liquidación que debe tener en cuenta las sumas indebidamente descontadas, entre ellas, los gastos de representación, emolumentos, prestaciones sociales, primas, cesantías, intereses y demás derechos laborales desconocidos, en el pago parcial efectuado por el Municipio de Villavicencio.

¹ F.4-5, C1

Se libre mandamiento de pago por concepto de intereses moratorios contra el Municipio de Villavicencio y a favor de la demandante, sobre la suma anterior o por los montos reales a liquidar o causados, hasta que se cumpla, compense o indemnice plenamente la obligación, teniendo en cuenta la fecha de ejecutoria de la sentencia, conforme el artículo 177 del C.C.A., vigente para la fecha de ejecutoria de la sentencia.

Sobre las anteriores sumas, se disponga el reconocimiento y pago de la respectiva indexación, de conformidad con lo previsto por el artículo 178 del C.C.A., vigente para la fecha de ejecutoria de la providencia.

Condenar en costas a la parte demandada.

Como supuestos fácticos relata que mediante sentencia emitida el 18 de diciembre de 2009, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 20 de septiembre de 2011, se declaró la nulidad del acto de desvinculación de la demandante del cargo de Jefe de la Oficina Asesora de Participación Ciudadana, emitido por el Municipio de Villavicencio.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenó su reintegro, así como el reconocimiento y pago de todos los salarios y prestaciones sociales causadas con la desvinculación del cargo y hasta cuando se ejecute el reintegro junto con la indexación e intereses moratorios, conforme el numeral sexto de la sentencia.

Menciona que en ninguno de sus apartes, bien sea en los considerandos o parte resolutive, ordena la sentencia los descuentos o deducciones de ninguna índole, es decir, que la liquidación y pagos ordenados en las providencias son plenas e incluyen todos los derechos o emolumentos de orden salarial, entre ellos los gastos de representación, liquidación plena de las prestaciones sociales, intereses y demás ordenados y reclamados en las pretensiones del proceso ejecutivo.

Tampoco ordena la sentencia, no aplicar normas diferentes a las generales de liquidación, por lo que su cumplimiento no puede estar sujeto a los conceptos emitidos por las entidades estatales.

Afirma que el Municipio ordenó el reintegro de la demandante, según da cuenta el Decreto N° 225 de 28 de noviembre de 2011, pero la demandante presentó renuncia al cargo, aceptada mediante Decreto N° 44 de 02 de febrero de 2012.

El Municipio expide la Resolución N° 748 de 15 de mayo de 2012, dando cumplimiento parcial al fallo, al disponer, reconocer y pagar a la demandante los factores salariales y prestacionales presuntamente adeudados, pero limita los gastos de representación y el reconocimiento de los mismos en las prestaciones sociales, así como la indexación e intereses a los diversos montos de capital, sumado a los aportes de salud y pensiones.

De manera que, el Municipio de Villavicencio no cumple en su integridad la orden judicial porque i) liquida la indexación hasta marzo de 2012; ii) no incluye el monto real y total, sueldos y gastos de representación para liquidar las prestaciones sociales, al desconocer los gastos de representación, arrojando una diferencia por cesantías de \$49.912.381,00; iii) No reconoce intereses sobre los valores justos y ciertos de prestaciones sociales con una diferencia de \$5.770.378,54; iv) No registra los intereses sobre los aportes de salud; v) No incorpora los intereses a los aportes de pensión; vi) No se tienen en cuenta los valores anteriores para liquidación de vacaciones dejando una diferencia de \$14.045.400,87; vii) Existen diferencias al liquidar otros conceptos como: bonificación por recreación, prima de navidad, prima semestral, prima de vacaciones, bonificación anual y bonificación por antigüedad, que arrojan un valor de \$270.452.868,56; para un total de \$340.181.029,28; viii) No se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia en relación con el artículo 178 del C.C.A.

b) Auto apelado²

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio a través de auto de 18 de julio de 2013, resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por la parte ejecutante, con base en las siguientes precisiones.

Encontró acreditado que en cumplimiento del fallo judicial proferido por ese Despacho el 18 de diciembre de 2009 y confirmado por este Tribunal el 20 de septiembre de 2011, el municipio reintegró a la demandante, quien posteriormente renunció al cargo y adicionalmente, pagó las prestaciones sociales acaecidas en el periodo comprendido entre el 17 de enero de 2006 al 01 de febrero de 2012, incluyéndose todos los emolumentos y prestaciones a las que tenía derecho, sin que

² Folio 99-101,.C.1

fuera posible tener en cuenta los gastos de representación como quiera que con fundamento en el Decreto 1919 de 27 de agosto de 2002, ese concepto constituye factor salarial para la liquidación de los gobernadores y alcaldes, cargos que no ostentó la actora.

Razones por las cuales, concluyó que el asunto carecía de título ejecutivo, pues la sentencia de 18 de diciembre de 2009, constituye título únicamente frente a las prestaciones sociales que por Ley tiene derecho la ejecutante y como no tiene derecho a exigir el pago de los gastos de representación, la sentencia no es título ejecutivo para reclamar su cancelación.

c) Recurso de apelación³

El apoderado de la parte ejecutante presenta recurso de apelación contra la anterior decisión, argumentando que la sentencia no ordena aplicar normas diferentes a las generales de liquidación.

Manifiesta que el Municipio de Villavicencio y la jurisprudencia recurrida desconocen la sentencia S-638 de 1996 y de 29 de enero de 2008, C.P. Lemos Bustamante, teniendo en cuenta que para liquidar la condena debe apoyarse en diversos factores salariales, conforme lo ordena la sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la cual no puede ser interpretada o aclarada dentro del proceso ejecutivo.

También desconoce el auto recurrido, que se reclaman otras liquidaciones, interés o ajuste sobre derechos salariales, diferentes a lo relacionado con los gastos de representación y no limitado a los intereses del pago de seguridad social, sin que se pronuncie sobre los mismos.

Reitera que los gastos de representación son factor salarial, según criterio de la Sala de Consulta del Consejo de Estado de fecha 18 de julio de 2002, Rad. 1393, concordante con el artículo 3º de la ley 4 de 1992.

Por lo anterior, solicita se revoque el auto recurrido.

³ Folio 104-106, C1.

II) Consideraciones de la Sala:

a. Cuestión previa

Teniendo en cuenta que después de haber sido aceptado el impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando por parte de la Magistrada Claudia Patricia Alonso Pérez a través de auto de 10 de agosto de 2016 (fol. 18, C2), se remitió el presente asunto, al advertirse falta de competencia (fol. 20-23, C2), conforme lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 138 del Código General del Proceso, este Despacho avoca su conocimiento en el estado en que se encuentra.

Así mismo, se advierte que el plazo concedido por el Consejo de Estado para dar cumplimiento al fallo de tutela- 20 días, inicia a partir de la notificación de la providencia, a saber: el 10 de julio de 2020, data en la cual fue enviada a la Secretaría de este Tribunal.

b. 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 el auto interlocutorio dictado por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento ejecutivo.

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 a la luz del artículo 422 del Código General del Proceso.

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 está 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 I, 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.⁴

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.”*⁵

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 Cortes⁶, 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 2006⁷, 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.

⁴ Quinta Edición, Librería Jurídica Sánchez R Ltda. Subtítulo 2. El concepto de título ejecutivo, Pág. 53.

⁵ Fl. Décima Tercera Edición, Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Medellín, 2006. pp. 47, 48 y 60.

⁶ * 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).

⁷ 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 *ídem*, 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, *verbigracia*, cuando la administración no ha proferido el acto para dar cumplimiento a la sentencia judicial⁸.

En el caso analizado, 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 los requisitos para librar mandamiento de pago.

- **Caso concreto**

La parte ejecutante pretende se libre mandamiento ejecutivo contra el Municipio de Villavicencio y a favor de la señora Gloria Amparo Ríos Carvajal, por valor de \$340.000.000 o el valor que arroje la liquidación de las sumas dejadas de cancelar y que corresponden al valor de los gastos de representación, sueldos, prestaciones, intereses, cesantías, primas y demás emolumentos causados desde la desvinculación hasta cuando se produjo su renuncia, conforme lo dispuesto en la sentencia de fecha 18 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Villavicencio dentro del proceso 50001-23-31-000-2006-00649-01, previa deducción de los pagos ya efectuados por la ejecutada.

Así como, por el valor de los intereses moratorios.

Dentro del proceso esta probado lo siguiente:

- El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio el 18 de diciembre de 2009, profirió fallo condenatorio contra el Municipio de Villavicencio, ordenando el reintegro de la señora 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. 18-25, C1), así:

TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- META el reintegro de GLORIA AMPARO RIOS CARVAJAL, al cargo que ocupaba antes de su desvinculación o a uno de igual o superior categoría y CONDENAR al pago de todos los sueldos, aumentos y emolumentos, cesantías y demás prestaciones dejadas de percibir durante el tiempo que permanezca desvinculada de esa Entidad, de acuerdo y en los términos expuestos en el cuerpo de esta providencia.

⁸ 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).

- o Decisión confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta el 20 de septiembre de 2011 (F. 36-44, C1), quedando debidamente ejecutoriada el 07 de octubre de 2011 (F. 44 vto, C1).
- o El Municipio de Villavicencio, a través de Resolución No. 0748 de 2011, dando cumplimiento a la anterior orden judicial reconoce y ordena el pago de sueldos y prestaciones sociales decretadas en la providencia judicial, por el periodo comprendido entre el 17 de febrero de 2006 al 01 de febrero de 2012 (f. 46-49, C1), de la siguiente manera:

6. Teniendo en cuenta lo anterior, la Administración Municipal, procede a realizar la liquidación de los sueldos y prestaciones sociales ordenados por sentencia judicial discriminados de la siguiente manera:

RESUMEN FINAL	
SALARIOS	149,286,327
GASTOS DE REPRESENTACIÓN	125,456,928
PRESTACIONES 2006	6,073,338
PRESTACIONES 2007	16,428,497
PRESTACIONES 2008	11,859,456
PRESTACIONES 2009	5,522,196
PRESTACIONES 2010	1,378,933
PRESTACIONES 2011	4,544,852
PRESTACIONES 2012	2045584
TOTAL	322,596,111

7. Que del valor liquidado en sueldos y prestaciones sociales se le deducirán los aportes en pensión, Fondo de Solidaridad Pensional y salud que serán girados y consignados a las siguientes entidades:

ITEM	ENTIDAD	VR. LIQUIDADO
PENSION	FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR -NIT	5,190,400
F.S.P.	800.224.808-8	1,316,100
SALUD	CONSORCIO SAYP - 2011 - NIT. 900.462.447-5	5,265,700
TOTAL		11.772.200

8. De la misma manera se deducirán los valores correspondientes a la retención en la fuente aplicada a los anteriores periodos, así:

ITEM	VR. LIQUIDADO
RETENCIÓN EN LA FUENTE	10,719,250
TOTAL	10,719,250

9. Efectuada la liquidación correspondiente y hechas las deducciones anteriormente mencionadas, el valor neto a pagar a favor del (a) señor (a) **GLORIA AMPARO RÍOS CARVAJAL**, es la suma de **(\$300,104,661) TRESCIENTOS MILLONES CIENTO CUATRO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN PESOS.**

- o Seguidamente, mediante Resolución No. 165 de 30 de mayo de 2012, se liquidaron intereses moratorios, por valor de \$60.740.512, teniendo en cuenta la nota remisoria 1820-237 de 25 de mayo de 2012 del profesional universitario del grupo funcional de contabilidad del Municipio de Villavicencio. (f. 72-73, C1).

Descrito lo anterior, la Sala concluye que el título ejecutivo complejo, está plenamente constituido, por cuanto fue aportada la sentencia de primera instancia, como la de segunda que la confirma y los actos administrativos por medio de los cuales la ejecutada dio cumplimiento.

Documentos con fundamento en los cuales puede determinarse las sumas a que tiene derecho la señora Gloria Amparo por razón del reintegro y el pago de las sumas dejadas de cancelar durante su desvinculación.

Así como, definir si la liquidación efectuada por la administración incluyó todos los sueldos y prestaciones a que tiene derecho la ejecutante y en caso de existir diferencias entre lo pagado y lo que se refiere la ejecutante quedó pendiente por pagar, puede discutirse en el marco del proceso ejecutivo, por tratarse de una obligación liquidable con fundamento en la Ley, reglamentos e información que reposa en la entidad, elementos que ayudan a determinar el periodo de desvinculación de la ejecutante y los factores que devengó durante el tiempo que laboró, para determinar la obligación pendiente de ejecución.

Máxime cuando en el fallo de tutela que se da cumplimiento a través de este proveído, el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo, discurre que en virtud de lo consagrado en el artículo 297 del CPACA, las sentencias por sí solas pueden demandarse siempre y cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible.

A su vez, el Tribunal se aparta de la decisión del Juzgado de Primera Instancia en el sentido que no es el proceso ejecutivo el escenario para decidir si la Señora Gloria Amparo tiene Derecho o no a que le sean reconocidos los gastos de representación, pues basta con examinar lo ordenado por el Juez Natural con respecto al cumplimiento dado por la ejecutada para establecer si existe una obligación pendiente por pagar, siendo esta la única labor del juez de la ejecución.

En consecuencia, se revocará el auto recurrido y en su lugar, se ordenará al Juzgado de Primera Instancia que estudie si en el caso hay lugar a librar mandamiento de pago, atendiendo las consideraciones expuestas de manera precedente.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: ASUMIR el conocimiento del presente proceso ejecutivo de Gloria Amparo Ríos Carvajal contra el Municipio de Villavicencio, en el estado en que se encuentra.

SEGUNDO: REVOCAR el Auto proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de julio de 2013 y en su lugar, se **ORDENA** al Juzgado de Instancia que estudie la viabilidad de librar mandamiento de pago, atendiendo las consideraciones expuestas en esta providencia.

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 virtualmente por la Sala de Decisión No. 5 en la fecha, según acta No. 035.


NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

(Impedido)⁹
CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

⁹ Mediante auto de 10 de agosto de 2016, proferido por la Magistrada Claudia Patricia Alonso Pérez (fol. 18, C2