



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cinco (5) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-002-2015-00250-01
DEMANDANTE: EDGAR DAVID NARVÁEZ GÓMEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Se decide el recurso de apelación, interpuesto por la parte demandante, contra el auto de fecha 22 de abril de 2016, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, por medio del cual, se negó mandamiento de pago por vía ejecutiva, a favor del señor **EDGAR DAVID NARVÁEZ GÓMEZ**, en contra del **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE**.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- Pretensiones¹

El señor **EDGAR DAVID NARVÁEZ GÓMEZ**, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva en contra del **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE**, con el fin que se librara mandamiento de pago a su favor, por la sumas de dinero y conceptos que resulten, de las condenas impuestas en la sentencia proferida dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado con el N° 2005-02156, dictada por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, con fecha marzo 30 de 2012, más los intereses moratorios, hasta el cumplimiento total de la obligación.

¹ Folio 1 del C. 1.

1.2.- Hechos²:

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado con el N° 2005-02156, profirió sentencia el día 30 de marzo de 2012, condenando al Municipio de los Palmitos – Sucre, a pagarle al señor Edgar David Narváez Gómez, el valor de los salarios y prestaciones sociales causadas, durante su vinculación por medio de Órdenes de Prestación de Servicios, con el ente territorial.

Manifiesta el actor, que el Municipio de los Palmitos no ha dado cumplimiento a dicho fallo, pese a las reiteradas reclamaciones presentadas en ese sentido.

Señala, que desde cuando quedó ejecutoriada dicha providencia hasta la fecha, ha transcurrido un tiempo considerable, razón por la cual, la demandada a título de sanción, debía reconocer y cancelar intereses comerciales y moratorios.

Finalmente indicó, que con posterioridad, el ente demandado, a través de la Resolución No. 1813 de septiembre 16 de 2015, realizó pago parcial a título de reparación, el valor equivalente a las prestaciones sociales por la suma de \$ 5.800.000.00, suma que en su parecer, no correspondía a la que realmente se debía cancelar, notándose un desconocimiento y desmejoramiento, en la liquidación elaborada por el ente municipal.

1.3.- La providencia recurrida³:

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante auto de fecha 22 de abril 2016, no libró el mandamiento de pago requerido por el señor **EDGAR DAVID NARVÁEZ GÓMEZ**, contra el **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS – SUCRE**.

² Folios 1 - 2 del C. 1.

³ Folios 54 - 56 del C. 1.

Como fundamento de su decisión, señaló el A-quo, que el título ejecutivo del cual se pretendía su exigibilidad era complejo, conformado por la sentencia de fecha marzo 30 de 2012 y por la Resolución N° 1813 de septiembre 16 de 2015, emitida por el Municipio de los Palmitos.

Indicó el A-quo, que estudiados los elementos allegados con la demanda, encontraba que la Resolución que dio cumplimiento a la sentencia, no fue aportada en copia auténtica, tal como lo disponía la normatividad vigente; por tal motivo, sostuvo, que se abstenía de librar mandamiento de pago, ya que los documentos allegados, no constituían un título ejecutivo, conforme a lo preceptuado en los artículos 215 de la Ley 1437 de 2011 y 246 del Código General del Proceso.

1.4.- El recurso⁴.

Inconforme con la anterior decisión, la parte ejecutante la recurrió, a fin de que se revocara y en su lugar, se dispusiera librar mandamiento de pago contra el Municipio de los Palmitos - Sucre.

Precisó el accionante, que si bien era cierto que el título ejecutivo en este caso, estaba compuesto por la sentencia judicial, estaba claro, que para el ente judicial, era necesario contar con otros documentos, como lo era la resolución que dio cumplimiento a la sentencia, a efectos de poder librar mandamiento ejecutivo, en contra de la entidad demandada.

Así, indicó que aportaba copia de la Resolución No. 453 de septiembre de 2015, la cual contaba con sello y firma de la autoridad que la emitió, estableciendo que la misma, era fiel copia del original.

En ese orden, solicitó se tuviera en cuenta el documento aportado como fiel copia del original y en caso contrario, pidió se solicitara a la entidad ejecutada, que se cotejara el documento original con la copia aportada,

⁴ Folio 59 del C.1

con el fin de darle trámite a la demanda y evitar menoscabos a sus intereses.

II.- CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico.

Examinando la decisión apelada y con base en la postura del demandante, debe la Sala establecer, si es factible librar mandamiento de pago a favor del señor **EDGAR DAVID NARVÁEZ GÓMEZ**, en contra del **MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE**, atendiendo los documentos allegados por el accionante, para ejecutar la obligación.

Para los fines anteriores, el Despacho, hará énfasis en los siguientes aspectos: **(i)** Título ejecutivo acorde con lo establecido en los artículos 297 del C.P.A.C.A y 488 del C.P.C.⁵ **(ii)** Sentencia Judicial emitida por la jurisdicción contenciosa administrativa, que constituye título ejecutivo, y **(iii)** Caso concreto.

2.2. Análisis de la Sala.

2.2.1.- Título Ejecutivo acorde con lo establecido en los artículos 488 del C.P.C. y 297 del C.P.A.C.A.

Para tramitar un proceso ejecutivo, se requiere, esencialmente, que haya título ejecutivo, pues, éste es el instrumento a través del cual, se demuestra y se hace realmente efectiva una obligación, de la que no existe duda sobre su existencia, por ser cierta e indiscutible.

Para efectos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, constituye título ejecutivo, conforme el artículo 297 del C.P.A.C.A., los siguientes documentos:

1. **Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las**

⁵ Debe tenerse en cuenta que el título ejecutivo invocado, corresponde a una sentencia emitida bajo vigencia del C.C.A.

cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

En efecto, para que un documento preste mérito compulsivo, se requiere que la obligación en él incorporada, acredite los requisitos de **fondo** (expresividad, claridad y exigibilidad) y de **forma** (documentos auténticos), que conformen una unidad jurídica, que provengan de su deudor o de su causante o las que emanen de una sentencia condenatoria o de otra providencia con fuerza ejecutiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA, antiguamente art. 488 del Código de Procedimiento Civil⁶.

En palabras del máximo Tribunal Contencioso Administrativo⁷, se tiene que los títulos ejecutivos, deben gozar de ciertas condiciones **formales y sustantivas** esenciales;

⁶ "Art. 488.- **Títulos ejecutivos.** 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, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia". "..."

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, Sentencia de enero 31 de 2008; Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201); Actor: Martin Nicolás Barros Choles - Demandado: Departamento De La Guajira. C. P. Myriam Guerrero de Escobar.

“consistiendo las primeras en que el documento que da cuenta de la existencia de la obligación sea auténtico y emane del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley, y las segundas, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles”.

Sobre el particular, el Doctrinante ARMADO JARAMILLO CASTAÑEDA, en su Obra Teoría y práctica de los PROCESOS EJECUTIVOS⁸, analiza las exigencias sustanciales que debe contener el título ejecutivo, de la siguiente manera:

*“El ser **expresa** la obligación, implica que se manifieste con palabras, quedando constancia escrita y en forma inequívoca del deber suscrito por el deudor /.../*

*“... se exige que este lleve a la **claridad** de la obligación, es decir que sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda perfección de la lectura misma del documento que lo conforma...”*

*“La tercera condición para que la obligación pueda cobrarse ejecutivamente es que sea **exigible**. Este requisito lo define nuestra Corte así: “La exigibilidad de una obligación es la calidad que la coloca en situación de pago inmediata por no estar sometida a plazo condición o modo, esto es por tratarse de una obligación pura y simple y ya declarada. Cuando se encuentra sometida a alguna de éstas modalidades y se ha cumplido, igualmente, aquélla pasa a ser exigible”⁹.*

“En tratándose del requisito denominado exigibilidad, la Sala visualiza una obligación pura y simple, no sometida a un plazo o condición determinada;...”

Así las cosas, se precisa, que si la obligación reúne los requisitos aludidos y establecidos por la ley, para que preste mérito coercitivo, nada impide al juez, librar en contra del deudor, mandamiento de pago; actuación procesal que no acontece, si el ejecutante, no presenta la demanda con arreglo a la ley y no allega, todos los documentos que integran

⁸ Cuarta edición, páginas 30 - 31

⁹ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 31 de agosto de 1942. Gaceta Judicial t. LIV, página 383

debidamente, el título, pues, al Juez, en este tipo de procesos, le está restringido ordenar su corrección y solo puede, tal como lo ha señalado el Máximo Tribunal Contencioso¹⁰:

*“a) **Librar el mandamiento de pago:** cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible; b) **Negar el mandamiento de pago:** cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación; y c) **Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva:** cuando la solicitud cumpla los supuestos legales (art. 489 C. de P. C.). Practicadas esas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libere el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo”.*

Por ende, mucho menos podrá acceder a que se hagan correcciones, en el trámite de los recursos que puedan interponerse contra la providencia que niega librar mandamiento de pago.

2.2.2- Sentencia Judicial, emitida por la jurisdicción contenciosa administrativa, que constituye título ejecutivo.

Cuando el título de recaudo, sea una providencia judicial, el proceso ejecutivo, puede promoverse porque la entidad pública, no acató la orden judicial o lo hizo, pero de manera parcial o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia; en tales casos de incumplimiento, se podrá exigir el pago, por vía judicial, de la obligación contenida en la sentencia judicial debidamente ejecutoriada, acorde con lo dispuesto en el artículo 297 del C.P.A.C.A., entendiéndose en todo caso, que el título ejecutivo, no solo es integrado por la mera sentencia judicial, sino también, por el acto administrativo emitido por la entidad demandada, que la ejecuta.

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2001. Expediente radicado con el No. 15001-23-31-000-2000-1876-01(20286).

Al efecto, el Honorable Consejo de Estado¹¹, ha sostenido:

“... con respecto a los procesos de ejecución en los cuales el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento, se pueden presentar estas situaciones: primero, que el título de ejecución lo integren la sentencia y el acto de cumplimiento ceñido rigurosamente a la decisión judicial, en cuyo caso ninguna duda cabe sobre su mérito ejecutivo; segundo, que el título aducido se componga de la providencia judicial y del acto administrativo no satisfactorio de la decisión del Juez, evento en el cual el título también presta mérito de ejecución; tercero, que el título lo integren la sentencia condenatoria y el acto de cumplimiento que se aparta parcialmente de la obligación allí contenida, en cuyo caso también presta mérito ejecutivo, y cuarto, bien podría suceder que el título lo integren la sentencia de condena y el acto de cumplimiento, pero que éste desborde o exceda la obligación señalada en el fallo, en cuyo caso el Juez tendría facultad para ordenar el mandamiento ejecutivo, solamente, desde luego, hasta el límite obligacional impuesto en la sentencia. Se deduce de lo anterior que en materia de títulos complejos integrados por la sentencia y el respectivo acto de cumplimiento, el juzgador conserva poder de interpretación del título en orden a librar el mandamiento de pago con estricta sujeción a la sentencia, todo ello para favorecer el principio de la salvaguarda del interés general y de la cosa juzgada. En el caso examinado, entonces, la decisión judicial acompañada del acto de cumplimiento acorde con la sentencia, presta mérito ejecutivo. No podía ser de otra manera, porque la idea de que los actos administrativos de ejecución o cumplimiento de fallos judiciales vuelvan a ser demandados ante esta jurisdicción por violar o incumplir los fallos que dicen cumplir, como lo sugiere el a quo, genera un círculo vicioso, irrazonable por lo mismo, y francamente atentatorio de la cosa juzgada, y de la eficacia de la justicia. Excepcionalmente se podrían admitir acciones de nulidad contra esos actos, si diciendo cumplir el fallo, crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas no relacionadas o independientes del fallo, pues en tal caso se estaría frente a un nuevo acto administrativo, y no frente a uno de mera ejecución de sentencias.” De acuerdo con lo anterior, cuando el título ejecutivo es judicial, generalmente es complejo, pues estará conformado por la copia auténtica de la sentencia, con las respectivas constancias de notificación y, ejecutoria y, por el acto administrativo con el que la Administración pretende dar

¹¹ Auto del 27 de mayo de 1998, proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente 13864. C. P. Germán Rodríguez Villamizar. Citado en el Auto de 30 de mayo de 2013. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente 18057. M. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Reiterado en auto del 26 de febrero de 2014, proferido por el Honorable Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta C. P.: Dra. CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Radicación número: 25000232700020110017801 Actor: CLÍNICA DEL COUNTRY S.A. Número Interno: 19250.

cumplimiento a lo ordenado en esta. Una vez aportados estos documentos y, previo a iniciar el proceso ejecutivo, es necesario que el juez determine si el título ejecutivo complejo cumple con los requisitos establecidos por la ley, es decir que el documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado”.

2.2.3.- Caso concreto.

Una vez analizado el sub examine, acogiendo los argumentos esbozados con anterioridad, se considera, que la decisión de no librar mandamiento de pago a favor del actor, debe ser **confirmada**, en atención a las razones que se exponen a continuación:

En tratándose de cobro ejecutivo de sentencia, como se señaló anteriormente, la providencia judicial base de ejecución, debe contener una obligación clara, expresa y exigible y debe arrimarse al proceso debidamente ejecutoriada o debe conformar título ejecutivo complejo, en conjunción con el acto administrativo, emitido por la entidad demandada que la ejecuta, lo cual, evidentemente, no aplica para los casos de reparación directa, en donde la sentencia, debe ser necesariamente liquidada, a través del trámite correspondiente, ante la autoridad judicial (incidente de liquidación).

En este caso, la sentencia cuyo cobro se ejecuta, no contempla el pago de una suma líquida y concreta de dinero, a favor del demandante, limitándose a anunciar el concepto, naturaleza y ante todo, los parámetros y pautas que debe atender el Municipio de Los Palmitos - Sucre, para la liquidación de la obligación impuesta, esto es, el pago referente a las prestaciones sociales y los correspondientes intereses.

Por ende, debía ser complementada con el acto administrativo que emitiría el ente demandado, a efectos de saber los emolumentos que se cancelarían, lo que acertadamente hizo el Municipio de Los Palmitos, cuando emitió la resolución No. 453 del 16 de septiembre de 2015, en la cual, textualmente, puede leerse “... Que la liquidación de las prestaciones

sociales suman \$ 5.800.000, tal y como se discriminan en la liquidación adjunta a la presente liquidación (sic)" (folio 21), sin que junto a la demanda o al mencionado acto administrativo, se haya allegado la liquidación de que da cuenta el acto administrativo mencionado, lo cual, desde ya puede afirmarse, no hace clara, ni liquidable la obligación objeto de cobro.

A parte de lo anterior, de la revisión del expediente se observa, que la sentencia base de recaudo, fue aportada en copia auténtica y con constancia de su debida ejecutoria, no obstante, no se allegó junto con la demanda, copia auténtica de la Resolución No. 453 de septiembre 16 de 2015, por medio de la cual, se resolvió dar cumplimiento a la sentencia de fecha 30 de marzo de 2012, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, lo que también, como lo dijo la primera instancia, impide librar mandamiento de pago.

Ahora bien, alega el ejecutante en su recurso, que si bien era cierto el título ejecutivo se componía de la sentencia judicial, estaba claro que para el ente judicial, era necesario contar con otros documentos, como lo era la resolución que dio cumplimiento a la sentencia, a efectos de poder librar mandamiento ejecutivo en contra de la entidad demandada. Por tal razón, señaló, en el recurso de alzada, no antes, que aportaba copia de la Resolución No. 453 de septiembre de 2015, la cual contaba con sello y firma de la autoridad que la emitió, estableciendo que la misma era fiel copia del original, ello con el fin que se le diera trámite a la demanda y evitar que se le causara un perjuicio.

Frente a lo anterior, se precisa, que no es la presentación del recurso, la oportunidad procesal para que el actor allegue los documentos, que soporten la obligación señalada en la sentencia base de ejecución, pues, el recurso de apelación no constituye oportunidad probatoria para tal efecto, lo que hace imposible valorar tal documentación como prueba.

Y aun siendo posible lo afirmado por el recurrente, el acto administrativo emitido por el ente demandado, sigue apareciendo incompleto, pues, no

se allegó la mencionado liquidación efectuada por el Municipio de Los Palmitos, como para determinar el cumplimiento parcial de lo demandado en ejecución.

Es bueno mencionar, que el documento que se echa de menos, no es susceptible de ser sustituido por la **liquidación** de prestaciones sociales, allegada por el actor junto con la demanda, pues, es a partir de la liquidación efectuada en el acto administrativo, que ejecutó la sentencia objeto de cobro, que por demás así lo anuncia expresamente el mismo, es que puede conocerse la verdadera suma adeudada.

En ese orden, era carga del actor, aportar tal documento, en tanto, ya se ha dicho que quien inicia el trámite de ejecución, es el encargado de aportar el título ejecutivo a completitud, allegando la prueba correspondiente, en aras de acreditar, la claridad de lo cobrado.

Bajo los anteriores argumentos, se insiste, que no se tienen elementos de juicio suficientes, a efectos de establecer la suma que se reclama como incumplida, recordándose, que el proceso ejecutivo, particularmente, se diferencia de los demás, porque se inicia con una orden de pago, la cual no es posible emitirla, cuando los documentos allegados con la demanda, no den claridad del título ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se confirmará la providencia apelada, al no contarse con título ejecutivo, debidamente integrado, pero con fundamento en la normatividad y consideraciones expuestas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, el 22 de abril de 2016, mediante

la cual, resolvió no librar mandamiento ejecutivo de pago, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Decisión aprobada en sesión de la fecha, según Acta No. 123/2016

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

(Aclaración de voto)

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA