



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, ocho (08) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Ejecutivo

Radicación: No. 70-001-33-33-006-**2015-00096**-01

Accionante: **Fredy Manuel Coronado**

Accionado: **ESAP**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Magistrada Ponente: Silvia Rosa Escudero Barboza

Tema: Ausencia total del título ejecutivo

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra de la providencia del 22 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, que decidió negar el mandamiento de pago en el asunto de la referencia, incoado por FREDY MANUEL CORONADO contra la ESAP, por cuanto el título presentado no cumple con los requisitos de ser claro y expreso.

1. ANTECEDENTES

El ejecutante, solicita se libre mandamiento ejecutivo en contra de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP y en favor del señor Fredy Manuel Coronado, teniendo en cuenta lo ordenado en la sentencia de calenda 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo y la Sentencia de 15 de diciembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo

de Sucre, por la suma de ciento veintinueve millones ochocientos sesenta y cuatro mil quinientos noventa y un pesos (\$129.864.591,00).

Para ello, aduce como título ejecutivo, copia de solicitud de pago dirigida a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con su respectiva contestación, copia de la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2009, copia de la sentencia de 15 de 2011, constancia de ejecutoria de las mencionadas providencias, y una certificación expedida por el jefe de personal de CORPOMOJANA del valor del salario devengado por el ejecutante en el año 2005.

1.1 De la providencia¹: El *a quo* negó el mandamiento de pago, por considerar que la obligación que se pretende ejecutar no es clara. Como argumento de su decisión indicó que la obligación dineraria cuyo pago la parte ejecutante pretende que la ESAP con base en las sentencias mencionadas al inicio, no es clara en su existencia misma, ya que la sentencia de segunda instancia, a pesar de que en su parte considerativa manifestara: *"solo la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana presentó recurso de alzada legal y oportunamente, por lo que esta instancia se referirá a su responsabilidad en la ocurrencia de los hechos expuestos en la demanda, declarando ejecutoriada la sentencia en lo que respecta a la ESAP"*, al finalizar la exposición de las consideraciones para decidir se anotó *"por las anteriores razones debe ser revocada la sentencia apelada y en su lugar despachar negativamente las suplicas de la demanda"*. Razón por la cual en la parte resolutive de dicha sentencia se falló:

"PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, por medio de la cual se concedieron las suplicas de la demanda, dentro del proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva. En su lugar, **NIEGUENSE** las suplicas de la demanda"

¹ Ver folios 81-85 Cuaderno Ppal.

Así las cosas, afirma que nada se resolvió en la sentencia sobre la ejecutoria de la sentencia de primera instancia en relación con la ESAP, por el contrario la sentencia de segunda instancia luego de revocar aquella negó las pretensiones de la demanda.

De esta manera, la existencia de la obligación cuyo pago se pretende de la ESAP no es clara, y a la certeza de la existencia de ese atributo del título ejecutivo necesario para librar la ejecución, no es procedente llegar a través de interpretaciones sobre los efectos de dichas sentencias en consideración a aspectos como la naturaleza del litisconsorcio pasivo que se integró en el proceso de reparación directa.

1.2. Del recurso²: Inconforme con aquella decisión, la parte demandante presenta recurso de apelación solicitando que sea revocada la decisión proferida por el Juez Sexto Administrativo, el 22 de abril de 2016 y en consecuencia se ordene librar el mandamiento de pago.

Arguye que, con respecto a la ESAP como parte demandada independiente que guardó silencio frente a la decisión de primera instancia, la resolución de segunda instancia no surtiría efectos sobre dicha entidad, pues ésta solo analizaría la responsabilidad del apelante único y tendría efectos solo para él, además, en razón a que la sentencia de segunda instancia dejó aclarado en la parte considerativa que estaba ejecutoriada con respecto a la ESAP, se concluye entonces que la ESAP fue condenada por el fallo de primera instancia, el cual se hizo exigible al quedar debidamente ejecutoriado, es decir, al agotarse todas las etapas procesales que compendian el proceso judicial.

En el mismo sentido, afirma que se encuentra plenamente demostrado que la obligación contenida en la sentencia de 11 de diciembre de 2009, proferida en primera instancia por el Juzgado

² Ver folios 87-90 ib.

Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, declarada ejecutoriada con respecto a la ESAP en la parte considerativa de la sentencia de segunda instancia de 15 de diciembre de 2011, la cual tiene un efecto vinculante, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, es clara, expresa y exigible.

Aduce además que es errada la apreciación del *a quo* en lo que respecta a la valoración de la parte considerativa de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, toda vez que ésta también es vinculante y debe tenerse en cuenta al momento de estudiar el título ejecutivo que soporta las pretensiones, máxime cuando en ella de entrada se declaró ejecutoriada la sentencia de primera instancia respecto de la ESAP.

Al efecto, cita apartes de la sentencia del H. Consejo de Estado, rad. No. 25000-23-27-000-2011-00178-01(19250), de fecha 26 de febrero de 2014, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz Rodríguez, respecto a la obligatoriedad de la parte considerativa; concluyendo de dicho texto que el título ejecutivo en el presente asunto lo constituye la sentencia del 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia: Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, que asigna la competencia a esta corporación para conocer de los recursos de apelación que se interpongan no sólo contra las sentencias, sino contra los autos dictados por los jueces administrativos; haciendo la claridad que respecto del auto que no libra mandamiento de pago, no se referenció en aquel articulado como apelable, sin embargo, en salvaguarda del principio constitucional de la doble instancia, se ha de entender como rechazo de la demanda.

2.2. Problema Jurídico: Dilucidado lo anterior, procede esta colegiatura a determinar si el título ejecutivo derivado de la sentencia judicial de data 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, y que se pretende ejecutar, reúne los requisitos de claridad, expresividad y exigibilidad.

Para definir lo que es el mérito de este asunto, se desarrollarán los temas a saber: (i) título ejecutivo judicial, (ii) requisitos de fondo del título ejecutivo, (iii) caso en concreto.

2.3. Título Ejecutivo Judicial: Previo a determinar el concepto de título ejecutivo, es menester expresar que el proceso ejecutivo es el medio judicial para hacer efectivas, por la vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor. Es decir, es el medio para que el acreedor haga valer el derecho (que conste en un documento denominado título ejecutivo) al deudor mediante la ejecución forzada³.

El instrumento que sirve como base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo, que se define como el “documento que representa una declaración de la voluntad del juez o de las partes, es aquél que trae aparejada la ejecución, o sea, en virtud del cual cabe proceder sumariamente al embargo y venta de bienes del deudor moroso, a fin de satisfacer el capital o principal debido, más los intereses y costos”⁴.

El ejercicio de la acción ejecutiva está supeditada al cumplimiento de los requisitos consagrados en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual en su numeral 1º deja textualizado lo que constituye un título ejecutivo cuando se trata de sentencia judicial, a la luz de los principios que rigen dicha norma, manifestando:

³ Sobre el tema, ver: OSPINA, Fernández, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones. Editorial Temis 2005. Pág. 49.

⁴ Carnelutti, Francesco. (1942). Instituciones del nuevo procedimiento civil italiano. Barcelona: Editorial Bosch.

Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condena a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. (...).
3. (...)
4. (...)

En efecto, la Ley 1437 de 2011, incluyó una regulación expresa en lo atinente a los procesos de ejecución, enfatizándose en la constitución del título ejecutivo, así como la forma y plazos para ejercitar la acción ante el incumplimiento de las obligaciones.

El artículo 422 del C.G.P, establece las condiciones formales y sustanciales de los denominados títulos ejecutivos, así:

"Artículo 422. Título ejecutivo. 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, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184."

Entonces, la ley procesal civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las **condiciones formales** buscan: i) que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica; ii) **que sean auténticos**; y iii) que emanen del deudor o de su causante,

de una sentencia de condena proferida por el 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, o de un acto administrativo en firme. A su vez, las **condiciones de fondo**, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.⁵

De suerte que la obligación sea **clara** se refiere a que sea evidente, que en el título conste una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo; que sea **expresa**, se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia; y, que sea **exigible**, atañe a que no está sujeta a término o condición, ni existan actuaciones pendientes por realizar, y que puede pedirse su cumplimiento en ese instante

En este orden, resulta dable precisar, como lo ha reconocido reiteradamente el Honorable Consejo de Estado⁶, lo siguiente:

“que las obligaciones ejecutables requieren de demostración documental, en la cual el Juez advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales como de fondo. Las formales miran que el documento o documentos conformen una unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o árbitro, etc. Las de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados en la norma, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado una “obligación clara, expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.”

“Por obligación expresa debe entenderse aquella que aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir, que en el

⁵ Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado al número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de marzo de 2003, Expediente 22900.

documento o documentos que contienen la obligación debe constar en forma nítida el crédito sin que para ello se deba acudir a elucubraciones o suposiciones; por obligación clara, se entiende aquella que es fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido; y, por obligación exigible la que puede demandarse por no estar pendiente de plazo o condición, es decir, la exigibilidad se debe a la que debía cumplirse de cierto término vencido, o cuando la condición haya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo el que transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.”

Con base en ello, es deber del agente judicial verificar el cumplimiento de los elementos que caracterizan el título ejecutivo a efecto de acceder a la ejecución judicial.

Ahora bien, el título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, legal o judicial, según la forma en que se constituya. Es **simple** cuando la obligación es clara, expresa y exigible, esté necesariamente contenida en un documento, será **complejo** cuando la obligación y sus elementos se encuentren con base en varios documentos, es **legal** cuando el mérito ejecutivo se lo otorgue directamente la ley, y **judicial** cuando el título tenga su origen en una providencia judicial.⁷

Así pues, el título ejecutivo judicial, estará compuesto únicamente por la sentencia judicial de condena, providencia que deberá aportarse en copia autentica con la constancia de la fecha de su ejecutoria, tal como lo señala el C.G.P.⁸

Por último, ha de señalarse que, cuando se inicia un proceso ejecutivo, con base en una sentencia administrativa laboral, en el acto administrativo que da cumplimiento a la providencia judicial, se debe cuantificar claramente la obligación, así mismo especificar el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir, las formulas del reajuste, los factores salariales dejados de incluir en tratándose de reliquidación pensional entre otros.

⁷ La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Mauricio Rodríguez Tamayo, 4ta Edición.

⁸ Art. 114 numeral 2.

2.4. Caso concreto: En el caso que se examina, se pretende el cumplimiento forzado de la sentencia judicial de data 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, a favor del ejecutante Fredy Manuel Coronado y en contra de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, cuya fecha de ejecutoria es el 24 de enero de 2012.

El A quo, resolvió no librar el mandamiento de pago, al considerar que el título ejecutivo que se pretende ejecutar no reúne los requisitos de fondo, esto es, el de claridad y expresividad, en razón a que si bien en la sentencia de 11 de diciembre de 2009 se concedieron las súplicas de la demanda a favor del señor FREDY MANUEL CORONADO contra CORPOMOJANA y la ESAP, en la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, no sucedió lo mismo, por cuanto en su parte resolutive nada se dijo sobre la condena de la ESAP, por el contrario, resolvió revocar el fallo de primera instancia y en consecuencia denegar las súplicas de la demanda.

Por su parte, el ejecutante solicita se revoque la decisión de primera instancia, toda vez que la parte considerativa de la sentencia del de 15 de diciembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre es de carácter vinculante, en cuanto a que solo se haría referencia a la responsabilidad de COPORMOJANA en la ocurrencia de los hechos expuestos en la demanda, declarando ejecutoriada la sentencia en lo que respecta a la ESAP, toda vez que la segunda entidad no apeló, por tanto bajo ese supuesto la condena impuesta a la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP en sentencia de primera instancia, nunca dejó de tener vida jurídica y por ende fuerza ejecutoria por tanto exige su cumplimiento a través del presente proceso ejecutivo.

Descendiendo al caso objeto de examen, encuentra la Sala, que existe una ausencia total del título ejecutivo, dado que no reúne los

requisitos de fondo para librar mandamiento de pago. En efecto, si bien la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– no presentó recurso de apelación en contra de la sentencia del 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, sino únicamente CORPOMOJANA, la sentencia del 15 de diciembre de 2011 a través de la cual el Tribunal Administrativo revocó la condena impuesta a dichas entidades y en consecuencia negó las súplicas de la demanda⁹, es **vinculante** para esta corporación, pues en su parte resolutive nada se dijo en lo que respecta a la condena de la ESAP.

Es de precisarse que, a pesar de que en el caso bajo examen CORPOMOJANA hubiese sido apelante único dentro del proceso referenciado, lo decidido en la sentencia de segunda instancia evidentemente tendría efectos en cuanto a todos los integrantes del extremo pasivo, ya que a las luces de la ley y la jurisprudencia el ser apelante único dentro un proceso, solo vincula al fallador a obedecer al principio constitucional de la *no reformatio in pejus consagrado en el artículo 131 de la Constitución política, el cual* supone la realización del principio *tantum devolutum quantum appellatum*, en lo que refiere a la competencia del superior frente a una apelación solitaria se encuentra limitada para revisar lo desfavorable, nada se ha dicho sobre la exclusión de lo decidido en la sentencia de segunda instancia de quien no hubiese apelado, razón suficiente para interpretar que lo resuelto en una segunda instancia cobra efectos jurídicos para todas las partes del proceso.

Cuestión que para el Tribunal se reafirma, partiendo de un análisis interpretativo de las conceptualizaciones jurisprudenciales de la *obiter dicta* y la *ratio decidendi*, trazadas por la H. Corte Constitucional en

⁹ **PRIMERO: REVÓQUESE** la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, por medio de la cual se concedieron las súplicas de la demanda, dentro del proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva. En su lugar, **NIÉGUENSE** las súplicas de la demanda”

múltiples providencias¹⁰. Al efecto, en Sentencia C-241 de 2010 de la Corte Constitucional, sostuvo que:

*"El tercer aspecto importante de la parte motiva de un fallo es el **obiter dicta**, "o lo que se dice de paso" en la providencia; esto es, aquello que no está inescindiblemente ligado con la decisión, como las "consideraciones generales", las descripciones del contexto jurídico dentro del cual se inscribe el problema jurídico a resolver o los resúmenes de la jurisprudencia sobre la materia general que es relevante para ubicar la cuestión precisa a resolver. **El obiter dicta, no tiene fuerza vinculante y como se expresó, constituye criterio auxiliar de interpretación"***

Los obiter dicta se diferencian entonces de la ratio decidendi.

"La ratio decidendi, corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico. Es decir, es la "formulación, del principio, regla o razón general [de la sentencia] que constituye la base de la decisión judicial. (...) La ratio decidendi está conformada, se decía antes en las sentencias de la Corte, por "los conceptos consignados en esta parte [motiva de una sentencia], que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive", sin los cuales "la determinación final [del fallo] no sería comprensible o carecería de fundamento".

En este orden, la parte resolutive de la sentencia de 15 de diciembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, es aquella determinante para establecer que en el presente proceso se está frente a la ejecución de una obligación que se torna inexistente, en virtud de la revocatoria de la sentencia de primera instancia y la negativa **total** de las súplicas de la demanda, lo que impone la confirmación de la providencia de primera instancia que negó el mandamiento de pago.

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

¹⁰ Sobre el instituto jurídico del "Obiter dicta" ver sentencias SU- 1219/01, T-960/01, SU- 047/99, C-836/01 y aclaraciones de voto C-1172/01 y C-1195/01. En la SU- 1219 se expresa: "La jurisprudencia ha distinguido entre *obiter dicta* y *ratio decidendi*, para sostener que el carácter vinculante se refiere a esta última y no a la primera. La *ratio decidendi* abarca el criterio jurídico determinante así como las razones inescindiblemente relacionadas con el *decisum* y sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamento. El *obiter dicta*, lo que se dice de paso, carece del carácter vinculante de la *ratio decidendi*".

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 22 de abril de 2016, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Sincelejo, mediante el cual negó librar el mandamiento de pago solicitado por el señor FREDY MANUEL CORONADO en contra de la ESAP.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el proceso al juzgado de origen.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha según ACTA N° 147.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA
Magistrada

CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado