Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B

Barranquilla, treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

RADICADO	08-001-33-33-008-2019-00173-01-W
MEDIO DE CONTROL	ejecutivo
DEMANDANTE	Carlos Adolfo Vargas Jaraba
DEMANDADO	Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla
MAGISTRADO PONENTE	Oscar Wilches Donado

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión del auto interlocutorio de 13 de septiembre de 2019 (fls. 80 – 81), proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, en el que se abstuvo de librar mandamiento de pago ejecutivo.

I. Antecedentes.

1.1.- Demanda. Carlos Adolfo Vargas Jaraba, actuando a través de apoderado interpuso demanda ejecutiva en la que solicitó librar mandamiento ejecutivo de pago en contra del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla – Dirección Distrital de Liquidaciones – Cordeportes en Liquidación, con la finalidad de que previos los trámites correspondientes se librara mandamiento ejecutivo a su favor, en los siguientes términos:

> *"(...)* ***PRETENSIÓN.***
>
> *1ª.- Sírvase librar mandamiento de pago en contra de las entidades públicas demandadas para que se haga efectivo la suma total de Ciento Sesenta Millones Setecientos Veintiocho Mil Doscientos Treinta y Tres Pesos M/L ($ 160.728.233).*
>
> *(...)"*

1.2.- Auto apelado. El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla se abstuvo de librar mandamiento de pago dentro de la acción ejecutiva formulada por el Señor Carlos Adolfo Vargas Jaraba, contra del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla – Dirección Distrital de Liquidación- Cordeportes en Liquidación, con base en las siguientes consideraciones:

La parte accionante presentó como título ejecutivo copia autenticada de la sentencia del

13 de febrero de 2014 proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, la cual modificó la sentencia del 17 de noviembre de 2011 proferida por el Honorable tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión Laboral, dentro del proceso de radicación No. 08-001-2331-703-2009-01126-00.

En la referida providencia se le reconoció el pago de la sanción moratoria, correspondiente al no pago oportuno de las cesantías adeudadas por los años 2005 y 2006, equivalente a un pago único de un (1) día de salario por cada día de retardo en el pago, desde el 16 de febrero hasta el 9 de diciembre de 2008.

No obstante, el *A quo* indica, respecto los hechos narrados en la demanda, el demandante no sustenta el monto de sus pretensiones, por lo contrario, hace expresa referencia al numeral "segundo" del mencionado acápite, señalando que "*...la obligación antes aludida fue liquidada y pagada por el Distrito, tomando como base el salario devengado por el funcionario, sin tomar en cuenta los gatos de representación, los cuales constituyen factor salarial, (sic) como tal debe tomarse como base para establecer el monto a reconocer y pagar de la sanción moratoria, ordenada en las decisiones en las decisiones (sic) judiciales ejecutadas.*" (Subrayas del original)

Concluye, que en la presente demanda no se puede pretender una obligación que no aparece manifiesta en el título, ni mucho menos determinada de forma fácilmente inteligible, es decir, que la obligación no es ni clara, ni expresa; por lo tanto, no reúne las condiciones para ser ejecutable.

1.3.- Recurso de apelación. El actor interpuso recurso de apelación contra el auto de 13 de septiembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado, con base en las siguientes consideraciones:

Señala que la demandada fue condenada a pagar la sanción moratoria correspondiente al no pago oportuno de las cesantías adeudadas por los años de 2005 y 2006, equivalentes a un pago único de un día de salario por cada día de retardo en el pago, desde el 16 de febrero de 2006 y hasta el día 9 de diciembre de 2008.

Sin embargo, la demandada no ha cumplido cabalmente con la obligación que jurídicamente se le impuso, pues al momento de establecer el monto a pagar, no tuvo en cuenta los gastos de representación como factor salarial, debiéndolos incluir.

Por lo expuesto anteriormente, el actor solicita se revoque el auto impugnado, y en consecuencia, se acceda a proferir el mandamiento de pago solicitado.

II. Consideraciones.

2.1.- Procedencia del recurso de apelación y competencia de la Sala para conocerlo. Normatividad aplicable al asunto sub examine. De conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación conoce en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos por los jueces administrativos, frente a los cuales sea procedente este medio de impugnación.

Ahora bien, de acuerdo a la naturaleza del proceso, se debe atender a lo dispuesto en el Título IX de la Ley 1437 de 2011, especialmente lo referido en el artículo 297[1]. De acuerdo a lo anterior, a fin de determinar las reglas de procedimiento que rigen el proceso ejecutivo en materia de contratos y condenas a entidades públicas, es preciso atender la remisión normativa, que se debe entender efectuada en el presente asunto al Código General de Proceso –Ley 1564 de 2012[2]-, el cual en su sección segunda dispone un título único para los procesos ejecutivos al Código General del Proceso.

Respecto a la competencia para el trámite del recurso de apelación, se encuentra que el artículo 438[3] Código General del Proceso determina que procede el recurso de apelación contra el auto que niegue el mandamiento ejecutivo. Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 243[4] de la Ley 1437 de 2011 y teniendo en cuenta que al negar el mandamiento de pago se termina el proceso, es procedente atender su apelación por ser una decisión que se enmarca en el numeral 3º del mismo artículo.

Así mismo, se encuentra que la Sala es competente para decidir el recurso de apelación presentado, por cuanto el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 le atribuye la facultad de proferir la presente decisión interlocutoria por encontrarse inmersa en el numeral 3º del artículo 243 *ejusdem*.

---

[1] *Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.*
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. (Subrayado fuera del texto)

[2] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decisión de unificación contenida en el auto del 25 de junio de 2014, exp. 49.299, C.P. Enrique Gil Botero.

[3] "*Artículo 438. Recursos contra el mandamiento ejecutivo. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados.*"

[4] "*Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*
(...)
"3. El que ponga fin al proceso.
(...)
"Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.
"El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo
"Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil." (subrayado fuera del texto)

2.2.- Del título ejecutivo base de la pretensión. El titulo ejecutivo que refiere el actor en su demanda, está conformado por la copia autenticada de la sentencia del 13 de febrero de 2014 proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, la cual modifico la sentencia del 17 de noviembre de 2011 proferida por el Honorable tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión Laboral, dentro del proceso de radicación No. 08-001-2331-703-2009-01126-00, promovida por el señor Carlos Adolfo Vargas Jaraba en contra de la Dirección Distrital de Liquidaciones – Cordeportes.

2.3.-De la sentencia como título de recaudo. El título ejecutivo es el documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor; y legitima al acreedor para hacer cumplir la obligación incluso contra la voluntad del deudor, a través de un proceso ejecutivo en el que se ordena el pago y la ejecución sus bienes.

El Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos[5], ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de condiciones especiales, unas formales y otras sustantivas. Las primeras se refieren a los documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación, los cuales deben ser auténticos y emanar 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, de conformidad con la ley.

El CPACA reguló de manera parcial e incompleta lo concerniente a los documentos que se pretendan hacer valer como título en la ejecución de las sentencias, en el artículo 297 del CPACA, el cual establece lo siguiente:

> *"[...] **Artículo 297. 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 condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.***
>
> *(...)"*

De la norma anterior, claramente se deduce que constituyen títulos ejecutivos la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

---

[5] Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P. Doctor Mauricio Fajardo Gómez, radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566), donde entre otros, cita el Auto de 4 de mayo de 2002, exp. 15679 y de 30 de marzo de 2006, exp. 30.086.

Ahora bien, según el CGP y el CPACA[6] la sentencia es la providencia que decide sobre las pretensiones de la demanda y las excepciones de mérito. Por tanto, es una integralidad jurídica autónoma y suficiente con fuerza de cosa juzgada, provista de ejecutividad y ejecutoriedad para que sea debida y oportunamente cumplida. Por ello, la sentencia proferida por los jueces administrativos[7], una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia.

En conclusión, conforme el artículo 297 ordinal 1º del CPACA, en concordancia con el artículo 442 del C.G.P., la sentencia judicial debidamente ejecutoriada es el título ejecutivo por excelencia, autónomo, completo y suficiente para el cobro de condenas en contra de una entidad pública, por ser la que declara, constituye el derecho u ordena el pago de suma dineraria. En consecuencia, crea una obligación a cargo de la entidad clara, expresa y exigible; correspondiendo éstas, a las condiciones sustantivas que deben contener las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado o del causante.

Frente a los requisitos del título que preste mérito ejecutivo, la Sección Tercera — Subsección C del Consejo de Estado, en providencia de 14 de mayo de 2014, siendo ponente el Consejero Doctor Enrique Gil Botero, dentro del radicado No. 25000-23-26-000-1999-02657-02(33.586), señaló lo siguiente:

> *"(...) El título ejecutivo, que es un documento al que la ley le asigna la suficiencia para exigir el cumplimiento de obligaciones en el consignadas, es necesario para interponer una acción ejecutiva y, al tenor de lo dispuesto en la norma mencionada, debe ser claro, expreso, exigible y provenir del deudor – aunque esta última característica no es absoluta ni extensible a todos los títulos ejecutivos, como se verá más adelante –.* ***La obligación es clara, cuándo no surge duda del contenido y características de la obligación****; es expreso, cuando consigna taxativamente la existencia del compromiso; es exigible, porque para pedir el cumplimiento no es necesario agotar plazos o condiciones o ya se han agotado; y proveniente del deudor, porque debe estar suscrito por él y por ende constituye plena prueba en su contra – requisito formal del título, corno se verá más adelante –. Sobré estas características se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 27 de enero de 2005 – exp. 27.322 –, donde también se refirió a los requisitos sustanciales del título ejecutivo, y dispuso:*
>
> > *"Para poder impetrar acción ejecutiva es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva*

[6]Ver artículo 278 del CGP.
[7]Concepto general que incluye los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.

una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna. La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título. El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece: "Artículo 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."

No obstante, la legislación prevé requisitos adicionales para que la obligación sea susceptible de ejecución, como cuando se trata de una sentencia, la cual para que constituya un título ejecutivo, debe contener una condena al pago de sumisas dinerarias a cargo de una entidad pública y estar debidamente ejecutoriada (artículo 297 del CPACA). (...)". (Resaltado fuera de texto original)

Ahora, el título ejecutivo puede ser **simple o singular**; cuando la obligación está contenida en un documento; o **complejo**, cuando está integrado por varios documentos con individualidad jurídica, con la característica esencial de que la exigibilidad de la obligación en ellos contenida depende de su conexidad, es decir, por sí solos no constituyen título ejecutivo, como es el caso de los contratos estatales y de las pólizas de seguro de cumplimiento.

En materia de **sentencias judiciales**, al tenor del numeral 1° del artículo 297 del CPACA, constituyen título ejecutivo y por regla general, **son complejos**, en tanto, para su cumplimiento, requieren que la administración se pronuncie mediante un acto administrativo. **Si la administración cumple de forma defectuosa la orden judicial, el instrumento de recaudo forzoso estará conformado por la sentencia y el respectivo acto administrativo**; así lo ha considerado la jurisprudencia[8] del máximo órgano de cierre en materia de lo contencioso administrativo. No obstante, **cuando la providencia no fue acatada en modo alguno por la administración, constituye por sí solo título ejecutivo y en esta medida, es simple.**

Sobre el particular el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", con ponencia del Consejero Doctor Gerardo Arenas Monsalve, dentro del proceso No. 11001-03-25-

[8] Ver entre otros las sentencias del Consejo de Estado:
- Sección Segunda, Subsección B, C.P., Dr. Gerardo Arena Monsalve; proceso No: 11001-03-25-000- 2014-00147-00(0545-14). Auto 17 de marzo de 2014
-Sección Cuarta, C.P., Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez: proceso N° 25000232700020110017801 (19250). Auto26 de febrero de 2014

000-2014-00809-00(2507-14), promovido por Gonzalo Sandoval Molavoque contra la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, en providencia del 28 de julio de 2014, expuso:

En cuanto a los procesos ejecutivos iniciados con base en providencias judiciales, es importante traer a colación, por lo pertinente, el auto de la Sección Tercera de esta Corporación del 27 de mayo de 1998, que dijo[9]*:*

> *"... 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***

[9] M.P. Germán Rodríguez Villamizar, demandante sociedad Hecol Ltda., demandado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

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."

Como se ve, los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial pueden iniciarse porque la entidad pública no acató la decisión judicial o lo hizo, pero de manera parcial o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia.

En ese panorama, al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer.

En otras palabras: el juez tiene plena facultad para examinar no sólo los requisitos formales, sino las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título ejecutivo (requisitos sustanciales). El ejercicio de esa facultad cobra mayor importancia cuando se trata de un título ejecutivo complejo, por cuanto el juez debe revisar cada uno de los documentos que lo conforman para determinar si la parte ejecutada incumplió la obligación (...)" (Resaltado fuera de texto original).

2.4.- De la aplicación del artículo 430 del Código General del Proceso. Sea lo primero precisar que la sentencia de condena es el título ejecutivo por excelencia, toda vez que constituye la voluntad de la autoridad que ejerce funciones jurisdiccionales que, después de un proceso declarativo en el que se debate una obligación incierta e insatisfecha, precisa la existencia de una obligación cierta, clara y por ende, exigible.

El artículo 430 del CGP ordena al juez de la ejecución expedir el mandamiento ejecutivo en la forma como se le pida si es procedente o como lo considere legal; el alcance normativo se dirige a establecer si lo pedido por el ejecutante se ajusta o no a los lineamientos dados en la sentencia, sin que exista posibilidad interpretativa pues, es claro que, la sentencia proferida en el proceso declarativo, ha hecho tránsito a cosa juzgada. Ha precisado la Corte Constitucional[10]:

[10] C-367 11 de junio de 2014.

4.2.1. Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho[11]. El derecho a acceder a la justicia[12] implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones, a saber: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce[13].

4.2.1.1. El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que "se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados"[14]. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado, de manera excepcional, por medio de la acción de tutela[15], "bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada"[16].

4.2.1.2. Además de afectar el acceso a la justicia, incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada, porque da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo.

(...)"

---

[11] Cfr. Sentencias T-1686 de 2000 y C-1006 de 2008.
[12] Cfr. Sentencias C-426 de 2002 y T-443 de 2013.
[13] Estas obligaciones están previstas, también, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2).
[14] Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08.
[15] Cfr. Sentencias T-1051 de 2002, T-363 de 2005, T-409 de 2012 y T-263 de 2013.
[16] Cfr. Sentencia T-443 de 2013.

Por su parte el Consejo de Estado señaló *"...El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo. (...) Concretamente, la sentencia de condena constituye un verdadero título 'ejecutivo, en tanto que contiene una obligación clara, expresa y exigible en virtud de un pronunciamiento judicial con efectos de cosa juzgada."*[17]

En ese orden, el artículo 430 citado prevé que se debe librar mandamiento de pago conforme a lo solicitado en la demanda, pero sólo si es procedente, en caso contrario, se encuentra facultado para librarlo en la que considere legal; esto significa que debe adelantar un control previo que se ajuste a la obligación contenida en el título y no solamente a determinar si aquel -título ejecutivo- reúne los requisitos de forma y fondo contemplados en el artículo 422 del CGP. Así, la función del operador jurídico se extiende a analizar el control de legalidad de la petición, máxime si la sentencia objeto de ejecución contiene una condena en abstracto.

Aunado a lo anterior, debe advertir la Sala que los procesos ejecutivos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativas no sólo buscan garantizar el pago de una acreencia, sino que busca la protección del erario a través de un control estricto que impida el menoscabo injustificado de aquel. Este Tribunal considera la procedencia del análisis del monto adeudado al momento de librar el mandamiento de pago, sin perjuicio que al momento de liquidarse el crédito o de proferirse la sentencia o auto que ordene seguir adelante la ejecución, se verifique el valor de la obligación.

Ello, en aras de garantizar el derecho de contradicción y debido proceso. Así las cosas, el mandamiento de pago se constituye como una medida provisional que determina el pasivo conforme al título ejecutivo y que es pasible de los recursos previstos por el Código General del Proceso, sin perjuicio que el monto se altere una vez presentadas las excepciones contempladas en el numeral 2° del artículo 442 del CGP.

2.6.- Análisis del caso concreto. En el presente caso, el señor Carlos Adolfo Vargas Jaraba a través de la apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva para que se dé cumplimiento a la sentencia del 13 de febrero de 2014 proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, la cual modificó la sentencia del 17 de noviembre de 2011 proferida por el Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico – Subsección de Descongestión Laboral, dentro del proceso de radicación No. 08-001-2331-703-2009-01126-00,

[17] SECCION SEGUNDA, SUBSECCION "A", Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, auto de 27 de mayo de 2010, expediente con radicación número: 25000-23-25-000-2007- 00135-01(2596-07), Actor: Herminia Isabel Bitar de Montes

promovida por el señor Carlos Adolfo Vargas Jaraba en contra de la Dirección Distrital de Liquidaciones – Cordeportes.

A través de auto de 13 de septiembre de 2019, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, se Abstuvo de librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva contra el Distrito Especial Industrial y portuario de Barraquilla – Dirección Distrital de Liquidación – Cordeportes en Liquidación, considerando que en la demanda se pretende una obligación que no aparece manifiesta en la sentencia que se alude como título ejecutivo.

En este punto es menester señalar, que el juez de la ejecución debe ceñirse a lo dispuesto por el juez de la declaración. Por supuesto, la obligación expresa, clara y exigible debe estar consignada en la parte resolutiva de la decisión, sin embargo, ello no implica que al juez de la ejecución le esté vedado acudir a las consideraciones de la sentencia judicial si alguna de las pretensiones de la ejecución no se hubiera consignado expresamente en la parte resolutiva, e incluso ordenar el cumplimiento si ello se desprende de la *ratio decidendi* de la sentencia.

En efecto, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, el juez deberá analizar si el documento allegado constituye un título ejecutivo contra el deudor, y si goza de la potencialidad necesaria para derivar las consecuencias del mandamiento de pago.

En este orden de ideas, tenemos que el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, en sentencia de 13 de febrero de 2014, modificó la proferida por la Subsección de Descongestión Laboral de esta Corporación el 17 de noviembre de 2011, en los siguientes términos:

"(...)

Por la razón anterior, la Sala revocará el numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia recurrida, en cuanto declaró probada las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de solidaridad propuestas por el Distrito de Barranquilla, toda vez que si bien es cierto CORDEPORTES tenía autonomía presupuestal y administrativa, así como también la tiene la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, también lo es que CORDEPORTES era un establecimiento público descentralizado adscrito a dicho ente territorial y creado y suprimido por decisión del mismo, razón por la cual, puede responder solidariamente por la condena impuesta, en el evento de que después de la liquidación de la Corporación se hubiera agotado íntegramente su presupuesto.

Finalmente, la Sala debe precisar que dicha sanción no se debe aplicar

separadamente respecto de cada una de las anualidades atrasadas, pues la norma no prevé que, en casos de mora por varios periodos, dicha sanción se genere separadamente para cada anualidad, pues reconocerlo en esos términos daría lugar a que se pagara no solo un día, sino dos, tres, cuatro o más días de salario por cada día de mora, de acuerdo a la cantidad de años que se adeuden; de modo que se entiende que la misma debe correr en forma unificada desde el momento mismo en que se causa la primera mora, hasta cuando se haga efectivo el pago, independientemente de que durante ese lapso de incumplimiento de la obligación en cabeza de la administración, se constituya el derecho a nuevos pagos por periodos siguientes de tal prestación.

En las anteriores condiciones, la Sala modificará el numeral CUARTO de la parte resolutiva de la sentencia recurrida y se dispondrá que ***la entidad demandada reconozca y pague la sanción moratoria reclamada a razón de un día de salario devengado por el demandante por cada día de mora en el pago de sus cesantías de los años 2005 y 2006, desde el 16 de febrero de 2006 hasta el 9 de diciembre de 2008***[18]*.*

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección "A" administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

CONFÍRMASE *sentencia del diecisiete (17) de noviembre de dos mil once (2011) proferida por la Subsección de Descongestión Laboral del Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso promovido por Carlos Adolfo Vargas Jaraba contra el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y la Dirección Distrital de Liquidaciones de Barranquilla, excepto el numeral PRIMERO que se revoca, de conformidad con lo manifestado en las consideraciones.*

MODIFÍCASE *el numeral CUARTO de la sentencia recurrida, el cual quedará en los siguientes términos:*

> *"CUARTO:* ***CONDÉNASE*** *a la Corporación Distrital de Recreación y Deportes - CORDEPORTES en liquidación- Dirección Distrital de Liquidaciones y Distrito de Barranquilla a reconocer y pagar al señor CARLOS ADOLFO VARGAS JARABA la sanción moratoria correspondiente al no pago oportuno de las cesantías adeudadas por los años 2005 y 2006, equivalente a un pago único de un (1)*

[18] Cuando cesó la mora de la administración por haber efectuado el pago de las cesantías debidas, según la documental de folio 21.

día de salario por cada día de retardo en el pago, desde el 16 de febrero de 2006 y hasta el 9 de diciembre de 2008, según lo dispuesto en la parte motiva."

(...)"

Ahora, vemos que el ejecutante manifiesta que la anterior ordenación no se cumplió de manera adecuada causándose un saldo en mora, lo anterior, debido a que "*... fue liquidada y pagada por el Distrito, tomando como base el salario devengado por el funcionario,* ***sin tomar en cuenta los gastos de representación, los cuales constituyen factor salarial,*** *(sic) como tal deben tomarse como base pata establecer el monto a reconocer y pagar de la sanción moratoria ordenada en las decisiones judiciales..."* (Negrillas y subrayas del tribunal)

Sobre el particular, se observa que la providencia que sirve de título de recaudo nada señaló respecto de los factores que constituirían el salario base para calcular el monto de la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales; ante solicitud de aclaración presentada por el ejecutante, el Distrito de Barranquilla mediante Oficio QUILLA-19-039693 de 22 de febrero de 2019 (fl. 66), le indicó que: "*... La Dirección Distrital de Liquidaciones a través de la Oficina de Gestión Humana, certificó el salario devengado por el demandante en el año 2006 por su vinculación en la extinta Corporación Distrital de Recreación y Deportes – CORDEPORTE – en la suma de $3.871.586..."*

Una lectura juiciosa de la sentencia citada permite concluir que el problema jurídico resuelto se limitó a establecer si el actor tenía derecho o no a la sanción por mora en la consignación de sus cesantías causadas en los años 2005 y 2006, reconociéndosela a razón de un día de salario devengado por el demandante por cada día de mora, desde el 16 de febrero de 2006 hasta el 9 de diciembre de 2008, pero nada dijo respecto de que emolumentos constituirían el salario base para calcular el monto de la sanción.

La discusión respecto de qué conceptos constituyen factor salarial para liquidar el salario base a tener en cuenta para el pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías parciales, escapa a la *ratio decidendi* de la sentencia que sirve de título de recaudo, pues se refiere a situaciones jurídicas no relacionadas o independientes del fallo.

Aunado a lo anterior, tenemos que sobre el particular la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2018[19],

[19] Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia SUJ-012-S2 de 18 de julio de 2018, radicación 73001-23-33-000-2014-00580-01, número interno 4961-15.

indicó que: "... *Al respecto, la Sección Segunda sienta jurisprudencia para precisar que el salario base para calcular el monto de la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las* ***cesantías parciales[20] será la asignación básica diaria devengada por el servidor público para el momento en que se causó la mora por el no pago para cada anualidad,*** *por cuanto el incumplimiento de la entidad empleadora puede comprender una o más anualidades, es decir se extienda en el tiempo, además que la penalidad se encuentra justificada por el incumplimiento en la obligación del pago por el empleador...".* (Negrillas y subrayas del Tribunal)

Así las cosas, se reitera, la discusión respecto de si los gastos de representación constituyen o no parte del salario base para calcular el monto de la sanción moratoria por el reconocimiento y pago tardío de las cesantías parciales, escapa a los extremos de la decisión o providencia que sirve de título de recaudo, entrar a analizar tal aspecto en desarrollo del presente proceso ejecutivo escapa a la finalidad de dicha acción, y desdibujaría la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado, pues es claro que la obligación contenida en el título, respecto de lo pretendido por el actor, dista mucho de ser clara y expresa.

En este orden de ideas le asiste razón al *A quo*, al considerar que de los documentos aportados no se desprende de forma expresa, clara y actualmente exigible la obligación aquí reclamada, de modo que acertó en denegar el mandamiento de pago, razón por la cual se confirmará la decisión recurrida.

2.7.- Costas. Finalmente, teniendo en cuenta que el Art. 365 del CGP señala la procedencia de la condena en costas en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, y como quiera que en el sub lite no se trabo la Litis, así como tampoco se encuentran acreditadas costas de ninguna naturaleza la Sala se abstendrá de efectuar condena alguna.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Oral – Sección B - del Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

[20] En los eventos consagrados en el artículo 3° de la Ley 1071 de 2006, esto es:
«Retiro parcial de cesantías. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:
1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente.
2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos.»

RESUELVE

Primero.- Confirmase el auto de 13 de septiembre de 2019 proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, mediante el cual denegó el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Segundo.- Ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, efectuándose las desanotaciones respectivas.

Tercero.- Sin costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

Los Magistrados,

OSCAR WILCHES DONADO

VIVIANA MERCEDES LÓPEZ RAMOS

ANGEL HERNANDEZ CANO

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
Magistrado Oscar Wilches Donado
Por anotación en estado No. 54 de 2-12-19
notifico a las partes la providencia a la
Secretaria General