



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA  
SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, diez (10) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Proceso : 81 001 3331 001 2016 00244 01  
Medio de control : Ejecutivo  
Demandante : Guillermo Rueda Neira  
Demandado : Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional  
-CASUR  
Providencia : Auto que resuelve recurso

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación presentado por el demandante en contra del auto del 22 de febrero de 2018 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, mediante el cual se decidió no librar mandamiento de pago.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Guillermo Rueda Neira interpuso demanda contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR (fl. 1-23), en ejercicio del medio de control ejecutivo.

**Hechos.** Expresa que mediante sentencia del Tribunal Administrativo de Arauca, se condenó a la entidad demandada a la reliquidación de su asignación de retiro de acuerdo al grado de Agente y con base en el salario que devengaba al momento del retiro de la Institución, pero con la Resolución 8343 de 2015 se hizo sobre las partidas prestacionales del grado de Intendente y el valor no corresponde con la que se debe hacer como lo ordenó la sentencia del Tribunal.

**Pretensiones.** Se pide librar mandamiento de pago por \$136.699.607.53 más intereses moratorios, entre otras.

**2. El auto apelado**

El Juzgado Primero Administrativo de Arauca, en auto del 22 de febrero de 2018 (fl. 93-96), decidió no librar mandamiento de pago al considerar que con la Resolución 8343 de 2015 se dio cumplimiento a la orden judicial conforme se dispuso en la sentencia que funge como título ejecutivo, pues ordenó reliquidar la asignación de retiro en el grado que se ostentaba a la fecha de desvinculación como Intendente, y en este proceso no se puede discutir tal acto de cumplimiento.



### 3. El recurso de apelación

El demandante interpuso el recurso de apelación (fls. 99-109), en el cual expresa que se asimiló el salario de Intendente con el régimen del nivel ejecutivo en el grado de Intendente, que son dos situaciones distintas, pues la sentencia hizo alusión a reliquidar la asignación de retiro con el salario básico que recibía como Intendente al momento del retiro aplicando el régimen prestacional de Agente.

**4. Traslado del recurso.** Surtido este trámite (fl. 110), la entidad estatal demandada no se pronunció.

## CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

### 1. Problema jurídico

Se debe resolver: ¿Procede revocar el auto apelado, por el cual el Juzgado de primera instancia se abstuvo de librar mandamiento de pago en favor del ejecutante?

### 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1.** Revisado el expediente, no se encuentra que exista causal de nulidad que invalide lo actuado o que deba declararse.

**2.2.** La providencia que niega el mandamiento de pago es apelable (Artículos 438, CGP; y 243.1, CPACA -Se asimila al de rechazo de la demanda, pues al momento de proferirse no se ha vinculado al proceso al ejecutado, lo que lo diferencia del que lo termina, ar. 243.3 CPACA-, aún cuando en ambos casos se le pone fin al mismo), y lo resuelve la Sala de Decisión -No es competencia del Ponente- (arts. 125, 243.1, CPACA) conforme con lo establecido en el artículo 244.3 del CPACA.

### 3. Pruebas principales

Del acervo probatorio allegado al expediente se destacan las siguientes:

- Sentencia de primera instancia del expediente 2013-00109, con sus constancias de ejecutoria y primera copia (fl. 76-87).



- Resolución 8343 de 2015 (fl. 15-16).

#### 4. El caso concreto

**4.1.** El asunto sometido a decisión del Tribunal Administrativo de Arauca consiste en definir si en el proceso, presentado en forma debida un título ejecutivo, es dable proferir mandamiento de pago por el saldo de la obligación que contiene o si la misma se puede dar por satisfecha.

**4.2.** El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) estableció reglas para el trámite del proceso ejecutivo en esta Jurisdicción, como la 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.*".

Por su parte, el Código General del Proceso (CGP), por expresa remisión del CPACA (art. 299), consagra también documentos que pueden demandarse como título ejecutivo, 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*".

De las normas transcritas se tiene que pueden demandarse en vía ejecutiva las obligaciones claras, expresas y exigibles que emanen entre otras opciones, de las providencias proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa.

Así mismo, establece el artículo 430 del CGP que "*Presentada la demanda acompañada de documento **que preste mérito ejecutivo**, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)*". Resaltado fuera de texto.

Resulta indiscutible que la existencia del título ejecutivo debe estar probada con la presentación de la demanda y se requiere que en casos como el de este proceso: Conste en providencia condenatoria que debe estar ejecutoriada; la obligación debe ser: (i) clara: es decir, inequívoca, frente a las partes y en su objeto; (ii) expresa: es decir, determinada, especificada; si es por sumas dinerarias, debe ser líquida, determinada o



determinable sin necesidad de interpretaciones o abstracciones jurídicas o de otra naturaleza; (iii) exigible: es decir, pura y simple, o con plazo vencido o condición cumplida; que el título reúna todos los requisitos de fondo y de forma; y que otorgue certeza indiscutible de la obligación, pues ante cualquier atisbo de duda, no procederá la ejecución.

Lo anterior para reiterar que el título ejecutivo ha de presentarse judicialmente en su integridad al momento de la radicación de la demanda y es una exigencia *sine qua non* (sin la cual no) a la hora de pretender que se libere mandamiento de pago y luego, se ordene seguir adelante la ejecución, pues en este tipo de proceso no es viable completar luego el título ejecutivo.

**4.3.** Es necesario tener presente que en este proceso se aduce como título ejecutivo la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca dentro del expediente 2013-00109, que contiene los términos en los que quedó obligada la entidad estatal.

Para el efecto, se cumplen todas las exigencias de constitución del título ejecutivo: La obligación consta en una sentencia (fl. 78-87) debidamente ejecutoriada (fl. 77).

Además, la obligación es: (i) clara: ya que está establecida de manera inequívoca frente a partes plenamente identificadas y en su objeto, pues consta que se impuso una obligación en una providencia judicial; (ii) expresa: toda vez que las condiciones para establecer la suma a pagar están determinadas y especificadas en la sentencia, sin necesidad de interpretaciones o abstracciones jurídicas o de otra naturaleza; (iii) exigible: con plazo vencido, el cual era el 27 de febrero de 2015.

También se acreditó que el título ejecutivo reúne todos los requisitos de forma: Consta por escrito en la sentencia que lo conforma (fl. 78-87), autenticado, en primera copia, con la constancia que presta mérito ejecutivo y debidamente ejecutoriada (fl. 77); y otorga certeza indiscutible y plena de la obligación que se ejecuta.

Por lo tanto, al expediente se allegó un título ejecutivo completo y en debida forma, y con ello, procedería librar mandamiento de pago.

**4.4.** Sin embargo, surgió un escenario nuevo en este caso, cuando Casur hizo un pago (fl. 15-16), que el demandante considera parcial (fl. 103).

**4.4.1.** Sobre ese aspecto, es necesario precisar que la calidad de expresa y clara de una obligación no se pierde cuando el deudor efectúa abonos o pagos parciales sobre la misma; por el contrario, cuando ello sucede, lo que surge es un nuevo reconocimiento de la existencia de la obligación, y que con tal hecho está siendo cumplida de manera parcial, lo cual trae como única consecuencia, que aquella se extingue solo en lo que respecta a la parte pagada y que subsiste en la parte insoluta.



No puede perderse de vista que el hacer y recibir pagos parciales sobre una obligación, no constituye un nuevo negocio jurídico; y por lo tanto, no se requiere de otro documento en el que conste acuerdo alguno entre las partes sobre el nuevo saldo; de ahí que en lugar de configurarse un negocio jurídico, hacer abonos es un acto jurídico, único, exclusivo y unilateral que solo depende de la voluntad del deudor tendiente a cumplir con la deuda a la que ya se obligó o se le impuso; además, no puede castigarse al acreedor con la pérdida del título ejecutivo de que ya dispone, por el hecho de aceptar abonos a la cuenta –tiene el derecho de no aceptarlos-, pues se le sometería al querer y arbitrio del deudor de aceptar para suscribir el nuevo acuerdo sobre el saldo y vendrían las vicisitudes en caso que se niegue, cuando solo ha facilitado el cumplimiento de los compromisos de su contraparte incumplida.

El ordenamiento jurídico colombiano no prohíbe los abonos sobre obligaciones dinerarias; al contrario, establece varias normas jurídicas que posibilitan los pagos parciales, sin imponerle al acreedor la carga desfavorable de afectar la deuda ni de quitarle la naturaleza de título ejecutivo al documento en el que ello conste, ni hacer surgir la figura jurídica de la novación; incluso, se le impone sanción al acreedor que no recibe las sumas parciales que se le ofrecen por parte del deudor.

Dentro de tales normas jurídicas se tiene el Código Civil (C.C.), que clasifica la obligación de pagar una suma de dinero, en divisible (art. 1581), el artículo 1596 (al igual que el 867 del C. Co) que frente a la cláusula penal, establece la *"Rebaja de pena por cumplimiento parcial. Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal"*; el artículo 1649 consagra de manera expresa las opciones de pago total y parcial, los artículos 1613 a 1617 cuando se refieren a la indemnización de perjuicios, contemplan que estos se causen por pagos parciales al establecer que provienen de *"haberse cumplido imperfectamente"* la obligación, y aún es dable –y es válido- hacer pagos en contra de la voluntad del acreedor, como cuando se hacen por consignación (arts. 1656 y ss) o por la obligación de aceptar pago parcial con bienes excutidos (art. 2389). El Código General del Proceso (CGP) ordena la exoneración de costas si el acreedor no recibe pagos que se le ofrecen (art. 440).

En el presente caso, se observa que el ejecutante actuando como lo imponen los mandatos sociales de la honestidad y la responsabilidad y los jurídicos de la lealtad procesal (art. 78.1, CGP) y de los deberes de los colombianos (art. 95, C. Po), informó en la demanda que ya había recibido un pago a través de la Resolución 8343 de 2015; surge entonces que si el ejecutante hubiera callado tal hecho, sin duda alguna se libraría mandamiento de pago, pues en los documentos allegados constaría una obligación clara, expresa y exigible. Pero ante esa actuación que hubiera



sido inapropiada del demandante, con posterioridad la suma que ya recibió hubiera salido a flote cuando la demandada propusiera la excepción de pago parcial o total, o se hubiera contabilizado el abono en la liquidación del crédito. En uno u otro caso, el pago no hubiera desnaturalizado la calidad de título ejecutivo conformado por la sentencia y sus documentos de ejecutoria.

**4.4.2.** Cuando frente a una deuda judicial como la que aquí se ejecuta no se efectúa pago alguno, el escenario no admite complejidad: el título ejecutivo solo lo conforman la sentencia con sus constancias de ejecutoria, primera copia y prestar mérito ejecutivo.

Pero cuando se hacen pagos sobre la deuda, es posible que surjan discrepancias entre el acreedor y el deudor, con lo que se pueden presentar varios escenarios jurídicos en el caso que el primero de ellos considere que la obligación no ha sido del todo cumplida por el obligado, como los que señala el Consejo de Estado (M. P. Gerardo Arenas Monsalve, 4 de febrero de 2016, rad. 11001-03-15-000-2015-03434-00) y que resultan plenamente aplicables:

"Sentado lo anterior, advierte la Sala que esta Corporación ha señalado que por regla general, en 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. En ese caso, el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. Por excepción, el título ejecutivo es simple y se integra únicamente por la sentencia, cuando, por ejemplo, la administración no ha proferido el acto para acatar la decisión del juez.

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:

*"... 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 la jurisprudencia arriba descrita, se concluye que en los procesos ejecutivos cuyo título de recaudo sea una providencia judicial, como en el presente caso, por regla general para reclamar las acreencias pretendidas se requiere de un título complejo, consistente en la decisión judicial y el acto administrativo que cumple de manera parcial la obligación impuesta en la providencia".

**4.4.3.** Lo anterior permite establecer lo siguiente, sobre el caso que aquí se discute:

a). El Juez del proceso ejecutivo puede determinar, sin necesidad de remitir el caso a un proceso ordinario, si el pago efectuado es total (Como lo pediría el acreedor) o es parcial (Criterio del deudor), examinando la legalidad del mismo y de los conceptos en discusión (Grado, partidas prestacionales, en el presente caso), y así, decidir si se libra el mandamiento de pago por el saldo que resulte, o negarlo por pago total de la obligación, y con esta circunstancia no se desvirtúa la calidad de ejecutivo del proceso.

b). Si el deudor cuestiona el pago recibido y lo considera como parcial, para decidir se exige un documento adicional: El acto administrativo que se expidió para cumplir la obligación (Generalmente es una resolución) o el que ordenó el pago (Por regla general es el comprobante de pago o giro que suscribe el beneficiario en prueba que lo recibió), o si ambos se expiden, se deben allegar los dos documentos; la razón que para ello se desprende de la sentencia transcrita, es que solo con estos documentos puede el Juez verificar y analizar el monto entregado y establecer cuáles fueron las obligaciones impuestas y las prestaciones cumplidas, entre otros aspectos a dilucidar.

**4.4.4.** De conformidad con lo expuesto y como quiera que Casur hizo un pago que el acreedor considera incompleto frente al que en su criterio debió hacer, y además el título ejecutivo está en debida forma estructurado, lo que procede es expedir el mandamiento de pago, no por una cuantía determinada, sino por la suma que resulte de la diferencia entre la reliquidación que debe hacerse según la obligación impuesta en la sentencia y lo girado en razón de la Resolución 8343 de 2015.

11:30 am  
17 3 AGO 2018  
Rueda



Así, el asunto se dirimirá en la providencia que decida si sigue adelante la ejecución, momento para el cual se tendrán también, además de los fundamentos fácticos y jurídicos del ejecutante, las pruebas y criterios de la entidad estatal, con lo que se podrá analizar si en efecto la sentencia ordenó pagar con el régimen prestacional de Agente pero con el salario de Intendente y establecer si el cumplimiento fue parcial o total. Ello no conduce a definir aspectos que deban definirse cuestionando la resolución, sino mediante la verificación de los términos precisos de la sentencia que se ejecuta.

**4.5.** Con los fundamentos expuestos y ante el problema jurídico planteado, se responde que procede revocar el auto que se apeló, y en su lugar, se ordenará que el Despacho de primera instancia continúe con el trámite procesal, dentro del que excepto los asuntos aquí fijados, profiera decisión de librar mandamiento de pago en caso de tener acreditados los demás requisitos que correspondan.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

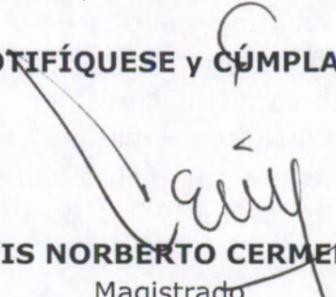
**RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** el auto del 22 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca, y en su lugar, ordenar que continúe con el trámite procesal, dentro del que excepto los asuntos aquí fijados en la parte motiva, profiera decisión sobre si libra mandamiento de pago.

**SEGUNDO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anctaciones de rigor.

Esta providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado

  
**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada