

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Auto interlocutorio No. _____

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Ejecutivo
EXPEDIENTE:	76001-33-33-017-2018-00028-01.
EJECUTANTE:	Jesús Enrico Durán Gil Pradoabogaado23@hotmail.com
EJECUTADO:	EMCALI EICE ESP
ASUNTO	Revoca auto que negó mandamiento de pago

I. OBJETO DE LA DECISION

Decide recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 538 de julio 6 de 2018¹, proferido por el Juzgado Diecisiete Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual dispuso a negar el mandamiento de pago.

II. ANTECEDENTES

El señor Jesús Enrico Durán Gil solicita que se ordene librar mandamiento de pago a su favor por la suma de \$58.794.835, por concepto del mayor valor adeudado por las Empresas Municipales de Cali – EMCALI EICE ESP, resultante de la liquidación efectuada y que se encuentra contenida en la demanda.

De igual forma, solicitó el pago de los intereses moratorios liquidados desde el día 13 de febrero de año 2014 (fecha de ejecutoria de la sentencia – 29 de enero de 2014).

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 538 de julio 6 de 2018, el juez *a quo* negó el mandamiento de pago, al considerar que no resultaba procedente librarlo, toda vez que las Empresas Municipales de Cali – EMCALI EICE ESP, a través del acto administrativo contenido en el oficio No. 832 DGL-03113 de mayo 19 de 2014, dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de segunda instancia proferida el 29 de enero de 2014, por esta Corporación – Sala de Descongestión, sin que se pudiera predicar un cumplimiento parcial, pues la entidad demandada liquidó en debida forma el reajuste allí ordenado, aplicando para ello, los porcentajes y los tiempos en los años previstos en el Decreto 2108 de 1992.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

¹ Ver folios 86 a 89.

El apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de negar el mandamiento de pago, bajo el argumento que, en el presente caso, quedó demostrado que existen varias interpretaciones a la aplicación del Decreto 2108 de 1992, una, plasmada en sentencia del Consejo de Estado, en la cual sustentó la liquidación aportada; otra la adoptada por esta Corporación, con la cual desconoció claros principios constitucionales y legales, sobre el principio de favorabilidad, en aplicación de las normas las cuales protegen a los trabajadores y/o pensionados.

V. CONSIDERACIONES

5.1. OPORTUNIDAD Y COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 153² y 243 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 321 numeral 4 y 438 del CGP, al haberse negado el mandamiento de pago, dicha providencia es susceptible del recurso de apelación. La Sala de Decisión de este Tribunal es competente para conocer del recurso de alzada aquí interpuesto en atención al artículo 125 del CPACA³, por lo que procede a resolver de fondo el asunto.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si en el presente asunto es procedente librar el mandamiento de pago deprecado, conforme al siguiente interrogante:

- ***En un proceso ejecutivo donde el título lo constituye una sentencia judicial cuyo cumplimiento según el actor fue incompleto, ¿es procedente negar el mandamiento de pago al estimar que lo pretendido no tiene fundamento por haberse pagado correctamente la sentencia judicial en aplicación de un determinado criterio?***

5.3. TESIS

Se revocará la decisión de primera instancia, por las siguientes razones:

- La sentencia judicial es un título ejecutivo íntegro y, por tanto, cuando se prende el cumplimiento parcial de la obligación, *no es obligatorio* aportar el acto administrativo de ejecución y, en consecuencia, tampoco es forzoso tenerlo en cuenta a la hora de efectuar el estudio de procedencia del mandamiento de pago, el cual debe dictarse en este caso, conforme lo dispone el artículo 430 del CGP: *en la forma pedida*.
- Al juez no le está permitido negar el mandamiento de pago con fundamento en juicios de valor que puedan constituirse en prejuzgamiento sobre las súplicas de la demanda.

² **Artículo 153.** Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

³ **Artículo 125.** *De la expedición de providencias.* Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. (...).

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

▪ **Del proceso ejecutivo y el título ejecutivo en la jurisdicción contencioso administrativa – Reiteración jurisprudencial:**

La Ley 1437 de 2011 no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo tanto, es necesario remitirse al Código General del Proceso y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación.

El artículo 297 CPACA⁴ establece que son títulos ejecutivos:

(i) las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que condenen a una entidad pública al pago de sumas de dinero; (ii) las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que una entidad pública quede obligada al pago de sumas de dinero; (iii) el contrato estatal, el acta de liquidación, los documentos en que consten las garantías del contrato —que deberán estar acompañados del acto administrativo que declare el incumplimiento contractual— o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, y (iv) las copias auténticas de los actos administrativos que reconozcan un derecho o admitan la existencia de una obligación.

A su vez, el artículo 422 del CGP⁵ establece que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en:

- (i) un documento que provenga del deudor o de su causante;
- (ii) una sentencia condenatoria o cualquier otra providencia judicial;
- (iii) las providencias que en los procesos policivos aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de justicia, y
- (iv) los demás documentos que expresamente disponga la ley.

Con respecto al mandamiento ejecutivo, el artículo 430 del CGP establece que:

⁴ **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.
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.

⁵ **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.

“Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal”.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales surja la certeza legal y judicial del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor.

El título ejecutivo contiene tanto elementos sustanciales como formales. En cuanto a los primeros, se debe verificar si aquél contiene una obligación clara, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, el Consejo de Estado ha dicho⁶:

1. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
2. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
3. La obligación es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

5.5. LA SENTENCIA COMO TÍTULO EJECUTIVO AUTÓNOMO

El Consejo de Estado ha señalado que, si bien el CPACA reguló de manera parcial e incompleta lo relacionado a los documentos que se deben presentar como título en la ejecución de las sentencias, el artículo 297 ibídem permite deducir que las providencias judiciales proferidas por los jueces administrativos, una vez en firme, constituyen por sí solas título ejecutivo idóneo, sin que haga parte de este el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la orden judicial objeto de ejecución. Si bien la referida norma señala que los actos administrativos prestan mérito ejecutivo, esta hace alusión a los que crean, modifican o extinguen un derecho, más no a los actos de ejecución.

Al respecto el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, expuso lo siguiente (subraya la Sala):

“De la norma anterior, claramente se deduce que constituyen títulos ejecutivos, además de los enunciados en los numerales 2 y 3, (i) la sentencia debidamente ejecutoriada proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y; (ii) 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.

Ahora bien, según el CPC y el CPACA, 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, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia,

⁶ C. de E. Sección Cuarta, CP: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de febrero 26 de 2014, radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. Esta providencia citó doctrina contenida en la obra: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

sin que sea necesario que se acompañe o anexe el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la sentencia.

Es cierto que la norma citada indica que los actos administrativos expedidos por las entidades de derecho público también constituyen títulos ejecutivos. Pero ello implica, según la interpretación de la Subsección A, que es predicable en cuando que los mismos sean los que crean, modifican o extinguen un derecho. Situación diferente se presenta cuando se trate de actos administrativos de ejecución o expedidos en cumplimiento de la sentencia judicial porque es ésta última la que declara, constituye el derecho u ordena la condena (...)»⁷.

En el mismo sentido, la misma Corporación, en reciente pronunciamiento señaló que cuando se pretende ejecutar una obligación contenida en un fallo judicial, el título está compuesto por la providencia que contiene una obligación clara, expresa y exigible, con la constancia de ejecutoria, por manera que los documentos que acreditan el pago de la condena no forman parte del título y han de ser aportados por la entidad ejecutada como sustento de las excepciones, pues es ella la interesada en beneficiarse de su declaratoria⁸.

5.6. POTESTADES Y LÍMITES DEL JUZGADOR AL MOMENTO DE EFECTUAR EL ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL MANDAMIENTO DE PAGO DE CONDENAS IMPUESTAS POR LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Cuando se trata de acciones ejecutivas que tengan como fundamento el cobro de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no le está permitido al juzgador abstenerse de continuar con su trámite por considerar de entrada que lo pretendido excede lo ordenado en la respectiva sentencia, o que no cuenta con los suficientes elementos de juicio, pues la ley tan solo exige que se aporte los documentos que constituyen el título ejecutivo y también dispone que el mandamiento deberá librarse en la forma pedida por el actor o en la que el operador judicial considere legal.

Sobre el particular, resulta oportuno citar el siguiente extracto jurisprudencial⁹:

“(…) Resulta válida la pretensión del demandante de reclamar por vía de la acción ejecutiva el cabal cumplimiento del fallo proferido por esta jurisdicción, cuando considere que la entidad pública a quien se impuso la condena no la ha cumplido o lo hizo en forma incompleta, como al parecer se ha presentado en este caso, no hallándose facultado legalmente el operador judicial para inhibir su trámite por considerar ab initio, sin que se realice el estudio jurídico correspondiente, que lo pretendido excede de lo ordenado en el fallo, o que no cuenta con los suficientes elementos de juicio, pues tal apreciación será el objeto de debate que precisamente debe darse si la parte obligada controvierte las pretensiones en ejercicio de los medios de defensa otorgados por el legislador, bien por vía de reposición o mediante la formulación de las excepciones pertinentes.
Debe quedar diáfano que, en tratándose de acciones ejecutivas que tengan por fundamento el cobro de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no es dable su rechazo con fundamento en juicios de valor que

⁷ C. de E. Sección Segunda. Subsección A, sentencia de febrero 18 de 2016. CP. Dr. William Hernández Gómez, radicación No. 11001-03-15-000-2016-00153-00 (AC).

⁸ C. de E. Sección Cuarta, sentencia de octubre 4 de 2018. CP. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación No. 11001-003-15-000-2018-02056-00 (AC).

⁹ C. de E. Sección Segunda. Subsección A, auto de junio 25 de 2014. CP. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicación No. 68001-23-33-000-2013-01043-01 (1739-14).

puedan constituirse en verdadero prejuizgamiento sobre las súplicas de la demanda, pues, de una parte, la ley tan sólo exige que se acompañe el libelo con el documento o documentos que constituyen título ejecutivo y, de otra, que el mandamiento respectivo deberá librarse en la forma pedida por el actor, si fuere procedente o, dado el caso, en la que el operador judicial considere legal, acorde con las circunstancias planteadas, pues cualquier reparo sobre las sumas o conceptos reclamados deberán ser objeto de debate dentro del trámite procesal mediante la formulación, por el demandado, de los recursos y medios de defensa autorizados por el legislador”.

5.7. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328¹⁰ del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306¹¹ del CPACA, se resolverá el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

Recapitulando, se tiene entonces que la parte actora solicita se libre mandamiento ejecutivo a su favor y en contra EMCALI EICE ESP, por la suma de \$58.794.835, por concepto de mayor valor adeudado resultante de la liquidación contenida en el oficio No. 832 DGL-03113 de mayo 19 de 2014 y por los intereses moratorios desde febrero 13 de 2014, derivados de la obligación contenida en las sentencias de primera y segunda instancia así:

- Sentencia de primera instancia No. 96 del 24 de abril de 2012, que resolvió: “(...) *SEGUNDO: Condénase a Empresas Municipales de Cali - Emcali: a reliquidar la pensión de jubilación del señor Enrico Duran Gil, con aplicación del reajuste pensional del art. 116 de la Ley 6 de 1992 y el D.R 2108 de 1992, para los años 1993 a 1995 y hacer los ajustes de mesadas pensionales posteriores para su pago a la parte actora. Se declara la prescripción de las diferencias resultantes anteriores al 04 de octubre de 2013 (...)*”¹²

- Sentencia de segunda instancia No. 24 del 29 de enero de 2014, que resolvió: “(...) *CONFIRMAR la sentencia nro. 96 del 24 de abril de 2012, proferida por el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Cali*”¹³

En la demanda, la parte actora aduce que existe un mayor valor adeudado frente a la obligación, por cuanto que la entidad no aplicó el precedente utilizado y consignado por el Consejo de Estado, para liquidar la sentencia dictada.

El juez de primera instancia negó el mandamiento de pago solicitado por el ejecutante, al sostener que, acogiéndose a la posición señalada en la jurisprudencia de 2017, es evidente que la forma de liquidación, establecida en el artículo 2 del Decreto 2108 de

¹⁰ **Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

¹¹ **Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

¹² Folios 5 a 16

¹³ Ver folios 19 a 30

1992, dispuso en forma precisa que para la aplicación del reajuste ordenado se debe tener en cuenta el valor de la pensión mensual percibida al 31 de diciembre de 1992. En tal razón, agregó, al haberse efectuado en debida forma la liquidación de la sentencia por la entidad ejecutada, no hay lugar a predicar un cumplimiento parcial tal como lo pretende el ejecutante.

Por su parte, el apoderado judicial del ejecutante sostuvo que contrario a lo manifestado por el juez *a quo*, al no acogerse a la posición adoptada por el Consejo de Estado en el año 2002 se estarían desconociendo principios constitucionales, como es el principio de favorabilidad en materia laboral.

Pues bien, conforme a los parámetros normativos y jurisprudenciales esbozados en líneas anteriores, encuentra este juzgador que resulta procedente el estudio de la demanda para continuar con el trámite respectivo, por las siguientes razones:

Debe decirse que, es menester recordar que al juez no le está permitido negar el mandamiento de pago efectuando juicios de valor, pues la ley, por un lado, le exige al ejecutante únicamente que aporte los documentos constitutivos del título ejecutivo y, por otro, faculta al operador judicial a librar el mandamiento *en la forma pedida por el actor o en la que el él considere legal*. Cualquier inquietud sobre las sumas reclamadas debe ser objeto de debate en el trámite procesal, a través de la utilización de los medios de defensa que confiere la ley al ejecutado.

En este caso el juez debe librar el mandamiento de pago *en la forma pedida*, esto es, por el mayor valor solicitado por el ejecutante, puesto que aporta los documentos que prestan mérito ejecutivo y si hay discusión en cuanto a que aquellos representan un pago parcial o total, tal discusión corresponde a las excepciones conforme al artículo 442 del CGP.

VI. CONCLUSIÓN

En consecuencia, en el *sub examine*, el juez no debió efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago teniendo en cuenta para tal fin el oficio No. 832 DGL-03113 del 19 de mayo de 2014, por no ser parte del título ejecutivo y tampoco debió negar el mandamiento de pago conjeturando las normas de liquidación aplicables al caso.

Su análisis debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos formales y esenciales del título ejecutivo que, en el presente caso, está constituido por las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Cali y por esta Corporación, con su respectiva constancia de ejecutoria. Es a la parte demandada a la que le corresponde desvirtuar la existencia del valor mayor reclamado por la parte ejecutante, haciendo uso de las herramientas que la ley le confiere para tal fin. Sin embargo, en este caso, deberá dictar el mandamiento ejecutivo *en la forma pedida*, es decir por el mayor valor reclamado, con base en el título exhibido.

Así las cosas, este juzgador dispondrá revocar la decisión de negar el mandamiento de pago tomada por el juez de primera instancia, para que, en su lugar, proceda a emitir una nueva decisión, limitándose a efectuar el estudio pertinente respecto al cumplimiento de



los requisitos esenciales y formales del título ejecutivo y *en la forma pedida* por el demandante.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el auto interlocutorio No. 538 de julio 6 de 2018, proferido por el Juzgado Diecisiete Administrativo del Circuito de Cali, que negó el mandamiento de pago, para que proceda a emitir una nueva decisión, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. DEVUÉLVASE al juzgado de origen para lo de su competencia, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia:

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Aprobada en Sala y Acta de la fecha. Convocatoria No. _____

Los magistrados,

Los magistrados,

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

OMAR EDGAR BORJA SOTO
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS