



150

1

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, dos (02) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

EXPEDIENTE: 50-001-33-33-004-2019-00091-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUCIÓN POSTERIOR A SENTENCIA – NULIDAD Y
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EJECUTANTE: DAGOBERTO RODRÍGUEZ BALCEIRO
EJECUTADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA
NACIONAL

I. ASUNTO

Se pronuncia el Despacho frente a la solicitud de librar mandamiento ejecutivo instaurada por el señor DAGOBERTO RODRÍGUEZ BALCEIRO en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL.

II. ANTECEDENTES

Indicó el ejecutante que mediante sentencia proferida el 13 de agosto de 2013 por el Tribunal Administrativo del Meta (fls. 69 a 79), la cual quedó ejecutoriada el 2 de septiembre de 2013, fue revocada la decisión de primera instancia emitida el 26 de marzo de 2010 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, ordenando la Corporación reintegrar al demandante al servicio activo de la POLICÍA NACIONAL, cancelandole los sueldos, primas, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta que se haga efectivo su reintegro, declarando que no ha existido solución de continuidad.

Señaló que a través de la Resolución No. 1491 del 18 de noviembre de 2014, la Policía Nacional le reconoció los haberes que dejó de percibir durante julio de 2005 a julio de 2014, sin detallar los factores salariales tenidos en cuenta en la liquidación, por lo que presentó solicitud ante la entidad a efectos de obtener dicha información, advirtiéndole de la respuesta recibida que en los factores salariales discriminados no se tuvo en cuenta la prima de orden público, a la que asegura tener derecho por haber estado laborando al momento de su retiro en una zona de alto riesgo, de conformidad a lo previsto en la Resolución No. 9360 del 5 de septiembre de 1994 y Resolución No. 05445 del 25 de abril de 1997.

Por lo anterior, reclamó como capital adeudado por el factor de prima de orden público incluyendo la indexación, la suma de DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS M/CTE (\$18.516.498,69); y por intereses moratorios después de la indexación, contados a partir del 2 de septiembre de 2013 hasta el 31 de agosto de 2018, para un total de 1.824 días, equivalentes a la suma de VEINTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$28.679.279), y hasta que se verifique el pago total de la deuda.

III. CONSIDERACIONES

El numeral primero del artículo 297 del C.P.A.C.A. dispone que las sentencias ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales, se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, constituyen título ejecutivo.

En el mismo sentido el Código General del Proceso en el artículo 422, consagra:

*"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."* (Negrillas fuera de texto)

Normas de las cuales se determina que el fallo condenatorio constituye un verdadero título ejecutivo, en tanto contenga una obligación clara, expresa y exigible; sin embargo, en los procesos ejecutivos promovidos con ocasión de sentencias condenatorias proferidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el título ejecutivo pasa a ser complejo, en la medida en que está conformado por la providencia y el acto administrativo expedido por la administración para cumplirla, en los eventos que se aduce que la administración no acató en debida forma la decisión judicial o las disposiciones que regulan el cumplimiento de las sentencias judiciales.

Respecto de las distintas clases de títulos ejecutivos el H. Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"El título ejecutivo bien puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor (v.gr. letra de cambio, cheque, pagaré, etc.); o bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo-entre otros-por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 488 del C.P.C. El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen."*¹

Las disposiciones civiles en materia de títulos ejecutivos (artículo 422 del C.G.P.), han tenido desarrollo jurisprudencial en el siguiente sentido:

"Las obligaciones ejecutables requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las formales miran que el documento o documentos conformen unidad jurídica; que emanen del

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de enero de 2008, Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar, Expediente: 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201)

*deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez, o por 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 y 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 documento (s) que contiene la obligación debe constar en forma nítida el "crédito-deuda" sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta". Por obligación clara: se significa que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. Por obligación exigible se comprende o traduce aquella que puede demandarse por no estar pendiente de un plazo o una condición. Dicho de otra forma, tal exigibilidad se debe a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento."*²

Así las cosas, el Juez competente en cada caso debe analizar el documento o cúmulo de documentos aportados por el ejecutante para determinar si los mismos cumplen con los requisitos formales y de fondo, tratándose el primero de ellos sobre la autenticidad de los documentos, que emanen del deudor o que provengan de una providencia judicial o de un acto administrativo en firme; en cuanto al segundo, se refiere a la acreditación de una obligación insatisfecha que está a cargo del ejecutado y debe ser clara, expresa y exigible que permita ejecutar las obligaciones en ellos contenidas³.

IV. CASO CONCRETO

En el presente asunto, se aporta como título ejecutivo copia de la sentencia de primera instancia proferida por este Juzgado, fechada 26 de marzo de 2010 (fls. 62 a 68) y de la sentencia de segunda instancia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, de fecha 13 de agosto de 2013 (fls. 69 a 79), con la cual se revocó la decisión de primera instancia y se condenó a la POLICÍA NACIONAL a cancelar al ejecutante los sueldos, primas, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha en que se produjo su retiro hasta el efectivo reintegro, declarando que no ha existido solución de continuidad; providencias dictadas dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con radicado N° 50-001-23-31-000-2005-40450-00, ejecutoriadas el 2 de septiembre de 2013, como se verifica en la constancia de copia auténtica que presta mérito ejecutivo (fl. 82).

Así mismo, se tiene que con la demanda fue aportada la Resolución No. 1491 del 18 de noviembre 2014, proferida por el Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional, disponiendo el pago de \$257.956.245,31, por concepto de sueldos y demás prestaciones en favor del señor DAGOBERTO RODRÍGUEZ BALCEIRO (fls. 15 a 26), aportándose también el

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 25 de enero de 2007, Consejero Ponente: Dr. Enrique Gil Botero, Expediente: 50001-23-31-000-2005-00309-01 (32217).

³ "Al respecto es de precisar que el proceso ejecutivo tiene por finalidad la realización de un derecho subjetivo de carácter patrimonial, registrado en documento escrito, del que se tiene certeza pero que se encuentra insatisfecho por quien es deudor.

No obstante, la existencia de una obligación documentada no implica per se que se pueda predicar del mismo el carácter de título ejecutivo, puesto que no solo se requiere que exista certeza sobre la existencia de la prestación sino que también cumpla con ciertos requisitos formales y de fondo. (...)

Ahora bien, tratándose de un documento diferente al título valor, la ausencia de alguno de estos elementos solo puede predicarse cuando, a pesar de hacerse una interpretación integral del escrito, no se logra el convencimiento en torno a su ejecutabilidad, porque de la literalidad del mismo se desprenden múltiples opciones en cuanto a la prestación debida, el monto, la forma de pago o las circunstancias para su satisfacción.

Es decir que si el escrito en el que consta la obligación objeto de ejecución presenta inconsistencias que pueden ser salvadas mediante la interpretación integral del mismo, y esta inferencia encuentra correspondencia en las pretensiones de la demanda, el juez puede colegir la claridad exigida en la norma y proferir el mandamiento de pago deprecado." Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 25 de mayo de 2011, Consejero Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Expediente: 27001-23-31-000-2010-00295-01(40370).

resumen de la liquidación tenida para el aludido acto administrativo, con las respectivas planillas de liquidación (fls. 40 a 46).

Por su parte, el ejecutante reclama como factor salarial omitido la prima de orden público, a la cual considera tiene derecho por encontrarse, al momento de ser retirado de la institución, prestando servicio en una zona de alto riesgo.

Al respecto, sea lo primero señalar que en efecto la prima de orden público, no fue un factor incluido por la POLICÍA NACIONAL en la liquidación de los haberes pagados al demandante, sin embargo, verificada la sentencia de segunda instancia que compone el título ejecutivo, se advierte que no fueron especificados los emolumentos que debían ser reconocidos al demandante con ocasión de su reintegro a la Policía, pues en dicha decisión, en la cual se accedió a las pretensiones, se condenó a la entidad a reconocer y pagar "(...) los sueldos, primas, prestaciones sociales y demás emolumentos económicos dejados de percibir desde la fecha en que se produjo su retiro y hasta que sea efectivamente reintegrado. (...)".

De lo anterior, resulta evidente que en las decisiones judiciales en cuestión, no se avizora una obligación clara, expresa y exigible, relacionada con el pago de la prima de orden público, frente a lo cual la parte interesada se limitó a aportar las Resoluciones 9360 de septiembre 5 de 1994 *"Por la cual se determinan las zonas y condiciones en que debe pagarse la Prima de Orden Público al personal de oficiales, suboficiales, agentes y empleados públicos de la Policía Nacional"* (fls. 27 a 33) y la Resolución No. 08445 de abril 25 de 1997 *"Por la cual se hace extensivo el reconocimiento y pago de la prima de orden público al personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional"* (fl. 34), documentos que por sí solos no permiten determinar que el ejecutante la percibiera al momento de ser retirado de la institución, ni configuran su forzosa inclusión en la liquidación efectuada por el área de administración salarial al dar cumplimiento a la sentencia judicial.

Sobre el mandamiento de pago solicitado por sumas correspondientes a factores no determinados en una sentencia judicial, el Consejo de Estado en proveído del 26 de julio de 2018, con radicado No. 41001-23-31-000-2010-00139-01(0490-16), Consejero Ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS, expuso:

"Teniendo en cuenta el anterior contexto, en consonancia con el marco normativo y jurisprudencial descrito en acápites anteriores, en el presente caso se confirmará el proveído impugnado, toda vez que el título ejecutivo aportado no es claro ni expreso frente a la obligación de reliquidar la pensión de jubilación de la demandante con inclusión de la bonificación por servicios y las primas de navidad y vacaciones.

En efecto, no es posible hacer una interpretación extensiva de la sentencia al punto de variar el sentido de la decisión o complementarla, como tampoco es viable ordenar la ejecución de una obligación implícita o hacer una interpretación de las normas aplicadas por el juez que resolvió el proceso declarativo, pues ello desconoce los requisitos esenciales que debe tener el título de recaudo dentro de un proceso ejecutivo para librar el mandamiento de pago."

En el mismo sentido, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, decidió una acción de tutela instaurada en contra del Tribunal Administrativo del Meta, considerando que la Corporación accionada no incurrió en una vía de hecho, al confirmar la decisión de primera instancia, consistente en negar el mandamiento de pago pretendido sobre la inclusión de un factor salarial no tenido en cuenta por la entidad condenada al momento de realizar la

correspondiente liquidación de haberes, argumentando que el emolumento no fue ordenado de manera expresa en la decisión proferida dentro del proceso declarativo⁴.

De lo anterior, se colige que la obligación que pretenda ejecutarse, debe estar contenida claramente en el título ejecutivo, sin que sea necesario efectuar declaración alguna, observándose en el presente caso que en la decisión de segunda instancia emitida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, no fue determinado de manera expresa el factor salarial que reclama el demandante, por tanto, ni las resoluciones aportadas por el extremo activo ni la decisión judicial, impusieron la obligación a la entidad ejecutada de incluir la prima de orden público en la liquidación del demandante.

Cabe destacar que para llegar a reconocer dicho emolumento, se tendría que efectuar un estudio propio del proceso declarativo, pues el Decreto 923 de 2005⁵ (vigente en el primer año que le fue liquidado al demandante), sobre la prima de orden público, estableció que sería percibida por el personal de nivel Ejecutivo que preste sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público, las cuales determinará el Ministerio de Defensa Nacional, además de señalar que no tiene carácter salarial para ningún efecto legal.

Aunado a lo anterior, se destaca que en el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte demandante tampoco solicitó aclaración de sentencia a efectos de haber obtenido precisión sobre los emolumentos que consideraba tenía derecho a devengar.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que de las decisiones judiciales aportadas como título ejecutivo, no se advierte una obligación expresa, clara y exigible respecto del emolumento cuya inclusión reclama el ejecutante, el Despacho procederá a negar el mandamiento solicitado.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado a favor del señor DAGOBERTO RODRÍGUEZ BALCEIRO en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, archívense las diligencias, previa devolución de los anexos sin necesidad de desglose, dejando las constancias del caso.

TERCERO: Se reconoce personería a la abogada GLORIA ISABEL CAMPO ERASO como apoderada de la parte ejecutante, en los términos y para los fines del poder obrante a folio 11 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CATALINA PINEDA BACCA

Juez

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, providencia de fecha 27 de septiembre de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-03152-00(AC), C.P. GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

⁵ Por el cual se fijaron los sueldos básicos para el personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, entre otros.



**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE
VILLAVICENCIO
NOTIFICACIÓN ESTADO ELECTRÓNICO
(Art. 201 C.P.A.C.A.)**

La anterior providencia se notifica por anotación en estado electrónico
Nº 65 del 3 de diciembre de 2019.

DANIEL ANDRÉS CASTRO LINARES
Secretario