



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE

Sincelejo, cinco (05) de junio de dos mil diecisiete (2017).

Radicado N°: 70001-33-33-001-2015-00090-00

Demandante: ENALVA ROSA NOVOA ROSA

Demandado: MUNICIPIO DE MORROA SUCRE

Medio de Control: EJECUTIVO

Procede el Despacho analizar la procedencia de seguir o no adelante con la ejecución dentro del presente proceso ejecutivo, previas las siguientes,

I. ANTECEDENTES

La señora ENALVA ROSA NOVOA SIERRA, por intermedio de apoderado instauró demanda ejecutiva a efecto de que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra del MUNICIPIO DE MORROA – SUCRE, por la suma que resulte de la liquidación de la sentencia de fecha 7 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo¹, mediante la cual se ordenó lo siguiente:

“(…)

TERCERO: Condenar al municipio de Morroa a pagar a ENALVA ROSA NOVOA SIERRA, por los periodos laborados bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios:

- El equivalente a las prestaciones sociales que recibían los demás docentes de la entidad, durante los periodos: 1 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1992, del 1 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1991, del 1 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1992, del 1 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1993 y del 1 de febrero hasta el 30 de noviembre de 1994, teniendo en cuenta para ello el valor pactado en los contratos de prestación de servicios.
- Los porcentajes de cotización correspondientes a pensión que debió trasladar al fondo respectivo durante los periodos acreditados, y en el evento que no hay ocurrido así, la entidad realizará las cotizaciones a que haya lugar, descontando de las sumas adeudadas a ENALVA ROSA NOVOA SIERRA el porcentaje que a ella le correspondía aportar.
- Los porcentajes de cotización en salud que debió realizar el Municipio de Morroa a la Empresa Prestadora de Salud durante los periodos acá acreditados.
- Las cotizaciones a la caja de compensación durante el periodo acreditado que presto sus servicios.

¹ Ver folio 11 al 25 del exp. Sentencia de primera instancia.

CUARTO: deniéguense las prestaciones relativas a sanciones por falta de consignación oportuna de las cesantías e intereses a las cesantías, así como el reconocimiento de salarios correspondientes a los meses de diciembre y enero de cada uno de los años en mención, por lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.
QUINTO: Las prestaciones, diferencias salariales, y demás emolumentos salariales

(...)"

II. EL MANDAMIENTO DE PAGO

Mediante proveído de fecha 6 de agosto de 2015², se libró mandamiento de pago por vía ejecutiva en contra del Municipio de Morroa – Sucre, por la suma de que resultara de la liquidación de la sentencia de 7 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, dentro del expediente radicado No. 70001-33-31-008-2012-00093-00 más los intereses moratorios de conformidad con el artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

III. PRUEBAS

Como título ejecutivo base del recaudo la parte ejecutante presentó los siguientes documentos:

- Copia auténtica de la Sentencia de fecha 7 de octubre de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, con la constancia de ejecutoria y de ser primera copia.³

IV. ACTUACIONES PROCESALES

- Mediante auto de fecha 7 de octubre de 2013, este Despacho Libró mandamiento de pago en contra del Municipio de Morroa – Sucre, y a favor de la señora Enalva Rosa Novoa Sierra, por la suma de que resultara de liquidar la condena establecida en la debida sentencia.
- El mandamiento de pago se notificó por correo electrónico a la parte ejecutada el día 21 de febrero de 2017.⁴
- Posteriormente, se declaró la nulidad de todo lo actuado mediante providencia de 19 de enero de 2017⁵, por indebida notificación del auto por el que libró el mandamiento ejecutivo.

² Ver folio 35 al 39 del exp. Mandamiento de pago.

³ Ver folio 11 al 25 del exp.

⁴ Ver fls. 123-125.

⁵ Ver fls.116.

- A raíz de ello, se procede a nueva notificación, surtiéndose los traslados de ley, sin que la parte demandada se pronunciara al respecto.

V.POSICION DE LA ENTIDAD EJECUTADA

La entidad ejecutada no propuso excepciones dentro del término legal concedido para ello.

Ante la no presentación de excepciones por parte del ejecutado, procederá el Despacho a estudiar la procedencia de seguir o no adelante con la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas a la demandada.

VI. CONSIDERACIONES

Se aplicará lo señalado en el Código General del Proceso, por remisión expresa del artículo 299 y 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- y la sentencia de unificación de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁶ que unificó criterio en lo relativo a la aplicación del Código General del Proceso en la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Entratándose de procesos ejecutivos, numeral 2º artículo 442, del Código General del Proceso, señala que:

“(…)

2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida.

(…)”

El inciso 2º del artículo 440 Código General de Proceso-C.G.P.-, prescribe:

“(…)”

⁶Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de unificación del 25 de junio de 2014, radicado 25000 23 26 000 2012 00395 01(IJ) 49.299, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

Si el ejecutado no propone excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto que no admite recurso, el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado.

Dentro de este asunto es necesario indicar, que si bien esta Agencia Judicial mediante providencia de fecha 6 de agosto de 2015 libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante y en contra del municipio de Morroa – Sucre, sea esta la oportunidad para que esta Unidad Judicial se pronuncie ante la ausencia de título ejecutivo.

Al analizar los documentos que integran dicho título, concluye el Despacho que el mismo se encuentra incompleto, constatándose la ausencia de elementos que le permitan al juzgado seguir adelante con la ejecución, como se explicará.

La obligación cuyo cumplimiento se pretende por vía ejecutiva, no contiene todos los elementos requeridos para actuar como título ejecutivo, como lo es, el requisito de claridad, toda vez que la sola sentencia aportada como título a la demanda, junto con la constancia de ejecutoria de la misma, y la liquidación de las sentencia presentada por el apoderado, no son suficientes para determinar la cuantía del monto adeudado y reclamado, por cuanto no se allegó con la demanda acto administrativo, certificación, o documentos que permitan establecer cuál es el valor de las pretensiones que está reclamando la ejecutante, donde se indiquen a cuanto ascendía el valor del salario, las prestaciones sociales durante los periodos que estuvo vinculada al Municipio de Morroa – Sucre, en el cargo de docente en el periodo comprendido del 1º de febrero hasta el 30 de noviembre entre 1991 y 1994, o uno de similar categoría.

Sobre lo manifestado el Honorable Tribunal Administrativo de Sucre, en un caso de similares connotaciones destacó:

“También se aprecia, que la actora allegó una liquidación de prestaciones sociales, como soporte de la condena señalada en la sentencia base de ejecución, empero, se considera, que no es factible acogerla, pues, a efectos de conocerse la verdadera suma adeudada, es requisito sine qua non, en este caso, conocer, cuál era el valor pagado por la entidad, por tales conceptos, en los periodos ordenados en la sentencia base de recaudo, para después si, considerar la liquidación de lo adeudado, con ajuste a lo certificado. En ese orden, era carga de la actora, aportar los citados documentos, en tanto, ya se ha dicho, que quien inicia el trámite de ejecución, es el encargado de aportar e integrar el título ejecutivo, allegar la prueba correspondiente, en aras de acreditar, la claridad de lo cobrado.

Bajo los anteriores argumentos, se comparte el análisis realizado por el A quo, por cuanto, no se tienen elementos de juicio suficientes, a efectos de establecer la suma que se reclama como incumplida, recordándose, que el proceso ejecutivo, particularmente, se diferencia de los demás, porque se inicia con una orden de pago, la cual no es posible emitirla, cuando los documentos allegados con la demanda, no den claridad, en términos de ser liquidable, del título ejecutivo.⁷

Al no haberse aportado por la parte ejecutante, la totalidad de las certificaciones salariales del período que se indica en el párrafo anterior, ciertamente es imposible establecer el origen de la suma de la cual hoy se pretende su ejecución, reiterándose entonces, que la misma no resulta materialmente liquidable, pues de los documentos allegados no se infieren las cifras de las que se solicita se libre mandamiento de pago, la que claramente constituye una cifra genérica y sin soporte.

Conforme a lo expuesto, corresponde al Despacho estudiar el caso especial de la oficiosidad de la excepción de fondo en el proceso ejecutivo, al respecto la Sección Tercera Consejo de Estado en Sentencia de 12 de abril de 2004, con ponencia del Dr. Ramiro Saavedra Becerra, dentro del expediente radicado No. 21177, expuso lo siguiente:

(...)

De esta manera, la Sala estima que el juez de ejecución analiza, al momento de dictar sentencia, la existencia de dos tipos de derechos: i) en el evento de proposición de excepciones, el juez estudia la existencia y titularidad del derecho que se pretende ejecutar; y ii) aún en la ausencia de un ataque directo al derecho que se pretende ejecutar, el juez de la ejecución debe tener certeza sobre los requisitos de existencia del título, de tal manera que no exista equívoco en que se trate de una obligación clara, expresa y exigible, que permita el cumplimiento del derecho mediante la fuerza del Estado.

Una vez han sido establecidos los puntos sobre los cuales el juez del proceso ejecutivo puede ejercer su función jurisdiccional, la Sala se referirá a la capacidad oficiosa del juez para pronunciarse sobre hechos que afecten las situaciones sometidas a su consideración.

- a. *No existe en el ordenamiento procesal actual, ni en el Código Judicial que se esgrimió como fundamento legal para prohibir la declaratoria oficiosa de excepciones en un proceso ejecutivo, norma que impida la declaratoria oficiosa de excepciones en un proceso ejecutivo.*

Al respecto, se observa que la congruencia de las sentencias se define en los artículos 305 y 306 del Código de Procedimiento Civil, así:

ART. 305.– Modificado. D.E. 2282/89, art. 1º num. 135. Congruencias. *La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, **y con las excepciones***

⁷ Sala Segunda de Decisión Oral. Auto del 22 de julio de 2016. Expediente 2015-00279-00. M.P Dr. Rufo Arturo Carvajal Argoty.

que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

(...)

(negrillas y subraya fuera de texto)

ART. 306.–Resolución sobre excepciones. Cuando el juez halle probados los hechos que constituyen una excepción, deberá reconocerla oficiosamente, en la sentencia, salvo las de prescripción, compensación y nulidad relativa, que deberán alegarse en la contestación de la demanda.

(...)

(negrillas fuera de texto)

Disposición similar se encuentra contenida en el Código Contencioso Administrativo, que respecto de la facultad de declarar excepciones de fondo dentro de los procesos adelantados en esta jurisdicción, dispone:

ARTICULO 164. EXCEPCIONES DE FONDO. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus." (negrilla y subraya fuera de texto)

La lectura de las normas citadas permite a la Sala concluir que el principio general de congruencia faculta al juez para declarar excepciones en los siguientes eventos:

1. **Cuando el demandado las alega**, en aquellos eventos en que así lo exige la ley.
2. Y de oficio, cuando encuentre que los hechos, en que se fundan las mismas, están probados.

Se observa que el enunciado es expreso respecto del poder oficioso del juez para la declaratoria oficiosa de excepciones, enunciación que también es expresa respecto de los casos en que la Ley exija que las excepciones tengan que ser alegadas, para ser declaradas. De este modo, se observa que frente al caso de la procedencia de la declaratoria de excepciones por parte del Juez, siempre y cuando hayan sido alegadas, el ordenamiento procesal indica que:

1. El poder oficioso del Juez para el reconocimiento y declaratoria de excepciones, es la regla general para todo tipo de proceso, ya que es un enunciado expreso de los artículos 305, 306 del C.P.C. y 164 C.C.A.

2. La excepción a este poder oficioso es previsto por la propia norma general, sometiendo su ocurrencia a reserva legal.

Los razonamientos expuestos permiten concluir que la excepción al poder oficioso para el reconocimiento de hechos exceptivos, **debe ser establecida y limitada expresamente por el legislador**, pues la excepción a dicha regla quedó sometida a reserva legal. Por lo anterior, la excepción a la regla general no puede provenir de una interpretación restrictiva y equivocada, sobre el alcance de los poderes oficiosos del Juez.

En consecuencia, si del debate del proceso ejecutivo, se llega a la demostración de un hecho que afecte el derecho que se pretende, o que indique la falta de los requisitos de existencia y validez del título de recaudo ejecutivo, la declaratoria de dicha situación no atenta contra el principio de congruencia exigido en las providencias judiciales, porque el fundamento de la declaratoria oficiosa, es el resultado de los hechos demostrados en el debate procesal, situación que le da al Juez la certeza necesaria para proferir un fallo que obedezca a la realidad probatoria

(...)

Por su parte, el doctrinante Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, en su libro titulado “La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa 5ª Edición, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA”, respecto al caso especial de la oficiosidad en la declaratoria de la excepción de fondo en el proceso ejecutivo, expresa:

La misma corporación, reitero el criterio anterior en el 2006 y al respecto, sostuvo: “se advierte que la Sala ha admitido la posibilidad de declarar oficiosamente excepciones de fondo en los procesos ejecutivos, puesto que ninguna norma legal se lo prohíbe al juez, a quien en cambio, normas generales del procedimiento le indican que deben declarar las excepciones de fondo que halle probadas en el proceso así no hayan sido alegadas”.

El anterior razonamiento judicial acompasa con el criterio general de interpretación sostenido por la misma corporación, e incluso, es respaldado en los comentarios de Luis Guillermo Velásquez Gómez cuando afirma:

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, había considerado antes de la expedición del Decreto 2282 de 1989, pero que conserva el valor, que aunque el mandamiento ejecutivo no hubiese sido recurrido, ni se hubiere formulado excepción alguna, el juez al momento de dictar sentencia deberá examinar oficiosamente la validez del título ejecutivo. Al respecto expreso que <La orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los proceso ejecutivos, implica el previo y necesario análisis de las condiciones que le den eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso encuentre el fallado limitado por el mandato de pago proferido al comienzo de la actuación>. Sentencia de marzo de 1998).

En consecuencia, el juez examinará el mérito del título ejecutivo al momento de proferir sentencia, independientemente de la actuación de las partes. Y si encuentra que el documento invocado como tal no reúne los requisitos exigidos por el artículo 488 del C.P.C., se abstendrá de dictar sentencia y, en su lugar, ordenará la cesación de la ejecución, dejando sin valor el auto que libró mandamiento de pago. Es evidente que

esta providencia será apelable por el ejecutante pues equivaldrá al rechazo de la demanda de ejecución que sin duda admite apelación [negrillas por fuera del texto original]

(...)

Así las cosas, si aparece probada una excepción al momento de dictar sentencia ejecutiva, a pesar de que no fue alegada por las partes, la acción del juez deberá ir dirigida a declararla probada de oficio. El numeral 4º del artículo 42 del C.P.C., es contundente en ordenarle al juez que tendrá que utilizar los poderes que el estatuto le otorga en materia de pruebas, para verificar los hechos alegados por las partes: en el trámite del proceso ejecutivo el funcionario judicial debe verificar precisamente la existencia de una obligación clara, expresa, actualmente exigible y que provenga del deudor. De tal manera que si encuentra demostrada cualquier circunstancia que desvirtúe la existencia de dicha obligación, no tendrá otro camino procesal que declararlo de esa forma en la sentencia respectiva. A su vez, sobre tal deber del juez, el Consejo de Estado, advirtió: En este orden de ideas, no solo es posible sino necesario declarar oficiosamente, por ejemplo, que el documento que soporta la obligación proviene o no del deudor, o es exigible, o que es claro, entre otros, pues sin estos requisitos no es posible continuar adelante con la ejecución”.

Sin embargo, en reciente jurisprudencia el Honorable Consejo de Estado, ha indicado que “en los procesos ejecutivos, por regla general y a diferencia de lo que ocurre en los procesos de conocimiento, el juez de oficio no puede declarar probadas las excepciones de fondo.(...) En efecto, si bien el artículo 164 del C. C. A. le ordena al juez que reconozca de oficio las excepciones de mérito, lo cierto es que en los procesos de ejecución tal potestad no opera porque en esta clase de asuntos se parte, de un lado, de la certeza del derecho consignada en el título ejecutivo, y, de otro, del mandato contenido en el artículo 507 que le impone al juez el deber de ordenar proseguir con la ejecución si no se presentan excepciones, de donde se infiere entonces que el ejecutado debe proponerlas”⁸, empero el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, destaca que “si bien la inexistencia del título ejecutivo no puede ser alegada a través de excepción cuando el título esta constituido por una providencia que conlleve ejecución, uno de los requisitos cuyo cumplimiento debe observar el juez al momento de dictar sentencia que ordena seguir adelante la ejecución, lo es la existencia del título base del recaudo. De observarse que no existe tal título no es viable dictar sentencia en tal sentido, y en cambio debe ordenarse la terminación del proceso (...)”⁹

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 15 de octubre de 2015. Expediente con radicación 250002-32-26-000-2004-00946-02 (47.764). C.P Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 21 de agosto de 2013. Expediente con interna (31099). C.P Dr. Msaucicio Fajardo Gómez. Ver RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. “La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa”. 5ª Edición, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA”. Bogotá. 2016. Pág. 612

Así las cosas, se concluye que el título ejecutivo con el cual se pretende ejecutar al Municipio de Morroa, no cumple con la exigencia de claridad y no se encuentra completo al ser un título complejo que además debe estar soportado con otros documentos que acrediten o permitan vislumbrar al juzgador los requisitos que se señalan, lo que le impide al juzgado tener como base efectiva para liquidar el monto de la sentencia aquella dispuesta en el libelo genitor, donde si bien, de lo discurrido, no es factible la declaratoria de oficio de la *excepción de inexistencia de título ejecutivo*, de conformidad con los deberes funcionales que están previstos en los numerales 1, 2, 5 y 6 del artículo 42 del C.G.P., y lo consignado en renglones precedentes, es válido y se constituye en un imperativo, no seguir adelante la ejecución y en consecuencia dar por terminado el proceso de la referencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

RESUELVE

- 1°**- No seguir adelante con la ejecución en el presente proceso ejecutivo, en atención de las razones consignadas en este proveído.
- 2°**.- Con ocasión de lo anterior, ORDÉNESE la terminación del proceso de la referencia.
- 3°**.- Una vez EJECUTORIADA la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YONATAN SALCEDO BARRETO
JUEZ