

**SECRETARÍA:** Sincelejo, doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019).  
Señor Juez, le informo que correspondió por reparto el conocimiento de esta demanda ejecutiva. Lo paso a su Despacho para lo que en derecho corresponda. Sírvasse proveer.

**ALFONSO EDGARDO PADRÓN ARROYO  
SECRETARIO**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO**

---

Sincelejo, doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00244-00  
Demandante: JOSEFINA ESTHER ZUÑIGA CONTRERAS  
Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.**

**1. ANTECEDENTES**

La señora JOSEFINA ESTHER ZUÑIGA CONTRERAS presentó demanda EJECUTIVA contra EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, para que se librara mandamiento de pago a su favor por la suma de Cuarenta Millones de Pesos (\$40.000.000), derivada del no pago de los aportes a salud y pensión ordenados en la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2000-0895; así como por los intereses corrientes y moratorios liquidados a la tasa máxima legal desde cuando se hizo exigible la orden contenida en la sentencia.

Señala como título base de recaudo la sentencia de primera instancia de fecha 13 de noviembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2000-0895.

Para demostrar la obligación incumplida cuya ejecución se demanda, la parte accionante presentó los siguientes documentos:

- Copia autentica de la sentencia de primera instancia de fecha 13 de noviembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2000-0895.<sup>1</sup>
- Constancia de ejecutoria expedida el 30 de julio de 2018, por el secretario del Tribunal Administrativo de Sucre.<sup>2</sup>
- Copia de peticiones presentadas por la demandante ante el INAT.<sup>3</sup>
- Copia de oficio UJUR-400 1377 de 7 de julio de 2006, suscrito por el agente liquidador del INAT.<sup>4</sup>
- Copia de memorial de fecha 5 de mayo de 2003, por el abogado Juan Carlos Mendoza Mercado, en representación del INAT, donde allega liquidación de prestaciones sociales a favor de la demandante.<sup>5</sup>
- Copia de oficio con radicado 20133400283891 de 30-12-2013, suscrito por la coordinadora Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas del Ministerio de Agricultura.<sup>6</sup>
- Copia de oficio con radicado 20143400020211 de 12-02-2014 suscrito por la coordinadora Grupo de Gestión Integral de Entidades Liquidadas del Ministerio de Agricultura.<sup>7</sup>

A la demanda se acompaña poder para actuar, copia auténtica de la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, junto con su constancia de ejecutoria y otros documentos para un total de 43 folios y un CD.

### **3. CONSIDERACIONES**

1. El artículo 104 del CPACA, establece en su numeral 6 la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por esta jurisdicción, entre otros.

Este Juzgado es competente para conocer del presente proceso ejecutivo al tenor del artículo 155 numeral 7 del C.P.A.CA., en razón de la cuantía, puesto que no supera los 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

---

<sup>1</sup> Folios 7 al 17.

<sup>2</sup> Folio 18.

<sup>3</sup> Folios 19-21.

<sup>4</sup> Folio 22.

<sup>5</sup> Folios 23 al 26.

<sup>6</sup> Folio 27

<sup>7</sup> Folio 28

2. En cuanto a la caducidad de la acción, al tenor del artículo 164, numeral 2, literal k) del C.P.A.C.A., la acción EJECUTIVA tiene un término de caducidad de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la respectiva obligación, no obstante, sí bien la sentencia cuya ejecución se pretende quedó ejecutoriada el día 4 de diciembre de 2002, como quiera que lo pretendido son los aportes a seguridad social en pensión cuyo derecho es imprescriptible se estima no aplicable el término indicado. Por lo cual se abordará el estudio del presente asunto.

3. Por su parte, el artículo 297 numeral 1 ibídem, establece lo que constituye título ejecutivo:

***“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 la cual se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.”*

En cuanto a los requisitos que debe cumplir el título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable al caso por remisión del artículo 299 del CPACA, establece:

***“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.  
(...)”

Ahora bien, el problema principal del asunto se resume en ¿Cuáles son los requisitos para librarse mandamiento de pago?

La tesis del demandante, es que los documentos aportados reúnen las condiciones de título ejecutivo, por lo cual, debe librarse mandamiento de pago.

La tesis de este Despacho es no acceder a librar mandamiento de pago a favor del demandante, puesto que nos encontramos frente a un título ejecutivo complejo, el cual no fue plenamente constituido por la parte actora, conforme a la siguiente argumentación:

3.1.- Para que un documento preste mérito ejecutivo, se requiere que cumpla con unos requisitos de fondo y de forma.

En cuanto a los requisitos de fondo se requiere que la obligación contenida en el documento constitutivo del título ejecutivo sea clara, expresa y exigible, y respecto a los requisitos de forma, se requiere que el mismo sea aportado en copia auténtica y emane del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, entre otros.

Al respecto, el H. Consejo de Estado<sup>8</sup> ha establecido:

*“Reiteradamente, la jurisprudencia<sup>9</sup> ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.*

*Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.”*

Así mismo, en providencia del 7 de abril de 2016<sup>10</sup> el Alto Tribunal manifestó:

“La Sección Tercera de esta Corporación ha explicado en anteriores oportunidades el alcance de los requisitos sustanciales del título ejecutivo, en los siguientes términos:

*“ (...) - **La obligación es expresa** cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - **La obligación es clara** cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - **La obligación es exigible** cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.”<sup>11</sup>*  
(Negrillas fuera del texto)

Además de las anteriores condiciones de fondo, se exige que en los documentos base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones que sean líquidas o liquidables

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Myriam Guerrero De Escobar. Sentencia de 31 de enero de 2008. Radicado No. 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201).

<sup>9</sup> Entre otros puede consultarse el auto proferido el 4 de mayo de 2000, expediente N° 15679, ejecutante: Terminal de Transporte de Medellín S. A.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. C.P. Gerardo Arena Monsalve. Radicado No. 68001-23-31-000-2002-01616-01(0957-15)

<sup>11</sup> M.P. Ramiro Saavedra Becerra, sentencia del 30 de agosto de 2007, Radicación No. 08001-23-31-000-2003-0982-01.

por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero<sup>12</sup>.”

Por lo anterior, para adelantar una acción ejecutiva, es requisito esencial que exista un título ejecutivo, que constituye el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, sobre cuya existencia no cabe duda alguna. En este sentido, la ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo.

### 3.2.- El título ejecutivo puede ser simple o complejo.

Si el título ejecutivo está contenido en un solo documento, nos encontramos frente a uno de tipo simple, por cuanto no existe la necesidad de acudir a otros medios para comprobar la obligación; o bien puede ser complejo, cuando esté integrado por una serie de documentos, de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible.

Respecto al título ejecutivo contenido en una providencia judicial, el H. Consejo de Estado<sup>13</sup> ha manifestado:

*“2.2. Cuando lo que se pretende es la ejecución de una providencia judicial mediante la cual fue impuesta una condena a una entidad pública, la jurisprudencia de esta Corporación ha puesto de presente que, por regla general, puede hablarse de un título ejecutivo complejo integrado por la sentencia y el acto administrativo a través del cual la autoridad da cumplimiento a la orden judicial. En estos casos, se ha dicho lo siguiente:*

*“(…) 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.*

---

<sup>12</sup> Al respecto ver Consejo de Estado - Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicación número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez y Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 30 de mayo de dos mil trece (2013). Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número 18057.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Providencia del 19 de mayo de 2016. Radicado No. 17001-23-33-000-2015-00191-01(22106).

*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<sup>14</sup>.*

Ahora bien, existen supuestos en los cuales la administración no da cumplimiento alguno a la orden judicial, por lo que el Juez se encontrará ante un título ejecutivo simple, ya que el único documento que contiene la obligación será la sentencia judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 422 del CGP.

### **Caso concreto.**

En el caso que nos ocupa, se encuentra aportado como título ejecutivo la sentencia de primera instancia de 13 de noviembre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, acompañada de su constancia de ejecutoria, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2000-0895.

Del texto de la misma se observa que la autoridad judicial de conocimiento solo previó la orden a la entidad demandada extinto Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT-, de pagar a favor de la señora Josefina Esther Zuñiga Contreras, lo debido por concepto de prestaciones sociales, cesantía, horas extras causadas en los contratos de prestación de servicios suscritos; que de acuerdo a la lectura de la parte considerativa de la mencionada providencia no indica el tiempo de prestación de servicios como tampoco hace alusión de forma expresa al reconocimiento, liquidación y pago de los aportes a seguridad social, lo cual torna al título confuso al pretender que se ordene por este medio el cumplimiento de una obligación no prevista de forma clara en la providencia objeto del título.

Además, al plenario se allegó copia de oficio UJUR-400 1377 de 07 de julio de 2006, visible a folio 22, en el que el entonces agente liquidador del INAT hace referencia que en atención al fallo del Juzgado Tercero Civil del circuito de Sincelejo del 26 de abril de 2006, le informa que esa entidad se encontraba elaborando la respectiva liquidación de aportes de salud y de pensiones, para la elaboración de la respectiva resolución, donde se resalta que la providencia

---

<sup>14</sup> Auto del 27 de mayo de 1998 proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Expediente: 13864. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar. Citado en (i) el auto del 30 de mayo de 2013 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente: 18057. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Y (ii) el auto del 26 de febrero de 2014 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Expediente: 19250. Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

judicial indicada es otra distinta a la que se alega como título ejecutivo y de otra parte, a folios 23 al 26 se tiene copia de liquidación de prestaciones aportada por el entonces apoderado del INAT, de fecha 5 de mayo de 2003, dentro del radicado 2000-0895, dentro del incidente de liquidación, donde se enlista como prestaciones las correspondientes a cesantías, intereses de cesantías, prima de navidad y vacaciones, sin hacer alusión alguna a los respectivos aportes a pensión y sin tener conocimiento este despacho si en la instancia ordinaria se resolvió la respectiva aprobación de la liquidación de la condena judicial según el trámite incidental, por cuanto la parte ejecutante no clarifica dicha situación.

Así se considera que los documentos allegados no constituyen el título ejecutivo complejo, razón por la cual no puede librarse mandamiento ejecutivo, pues para hacerlo se requiere que la obligación que se persigue sea expresa y clara, además en tratándose de obligaciones pagaderas en dinero, se requiere que la suma sea líquida o liquidable por simple operación aritmética<sup>15</sup>, condiciones que no están dadas en esta oportunidad.

No obstante por tratarse de aportes pensionales, cuyo derecho puede reclamarse en cualquier tiempo, la actora puede iniciar el respectivo proceso ordinario para que así le sea reconocido su derecho, ante la entidad que haya asumido la representación del extinto INAT.

Por lo expuesto el Despacho no librará mandamiento de pago a favor de la demandante, puesto que no se encuentra constituido plenamente el título ejecutivo complejo, ante la falta de claridad del título ejecutivo.

Por otra parte, el poder que fue aportado a folio 43 del expediente, se encuentra conferido para el ejercicio de la acción de tutela, sin hacer alusión a la presente demanda ejecutiva, por lo que el despacho se abstendrá de reconocerle personería al citado profesional.

Por lo tanto el Juzgado Octavo Oral de Sincelejo,

## **RESUELVE**

---

<sup>15</sup> Al respecto ver – Tribunal Administrativo de Sucre, providencias del 26 de mayo de 2016, radicado No. 70-001-33-33-001-2015-00227-01, Providencia del 22 de julio de 2016, radicado No. 70-001-33-33-007-2015-00279-01, y Providencia del 29 de septiembre de 2016, radicado No. 70-001-33-33-004-2015-00069-01 M.P. Rufo Arturo Carvajal Argoty.- Reiterado en providencia de fecha 31 de agosto de 2017, radicado No. 70001-33-33-001-2008-00018-01.

Acción: EJECUTIVA  
Expediente No. 70001-33-33-008-2018-00244-00  
Demandante: JOSEFINA ESTHER ZUÑIGA CONTRERAS  
Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

**1. PRIMERO.** No librar mandamiento de pago a favor de la señora JOSEFINA ESTHER ZUÑIGA CONTRERAS y en contra del extinto INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACIÓN DE TIERRAS –INAT- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, por lo expresado en la parte considerativa.

**2. SEGUNDO.** En consecuencia, una vez en firme esta providencia archívese el expediente, previa devolución de los anexos que obran en el proceso sin necesidad de desglose.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE ELIÉCER LORDUY VILORIA  
JUEZ**

SMH