

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
**SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE No:** 11001-33-42-046-2020-00164-00  
**EJECUTANTE:** JOSE DARIO MOYANO GOMEZ  
**EJECUTADO:** SENADO DE LA REPUBLICA

**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO

**ASUNTO**

Procede el despacho a pronunciarse sobre la procedencia de la acción ejecutiva presentada por el señor JOSE DARIO MOYANO GOMEZ contra el SENADO DE LA REPUBLICA con el objeto de que se libre mandamiento ejecutivo por las condenas impuestas en la sentencia de 30 de septiembre de 2013, proferida por el extinto Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Bogotá.

**CONSIDERACIONES**

El asunto se contrae a determinar si la providencia que sirve de título de ejecución cumple las previsiones legales para librar mandamiento de pago.

Antes de que se proceda al estudio, análisis y decisión del problema jurídico planteado, se considera del caso hacer la siguiente precisión:

Como se sabe, en la Ley 1437 de 2011 no se estableció procedimiento para el proceso ejecutivo, sin embargo, la misma normatividad en el artículo 306 señaló que, en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil<sup>1</sup>, en el cual de manera expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo. La norma mencionada es del siguiente tenor:

*“Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea*

---

<sup>1</sup> Hoy Código General del Proceso

*compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

La norma hace alusión y remite al Código de Procedimiento Civil, normatividad que fue subrogada por el Código General del Proceso, el cual se encuentra vigente desde el año 2014.

## **1. Requisitos del título ejecutivo**

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual establece:

*“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.*

*(...)” (Subraya y Negrita por el Despacho).*

Además de lo antes expuesto, se tiene que el artículo 422 del Código General del Proceso, que resulta aplicable por remisión del artículo 299 del CPACA, señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo, estableciendo al respecto:

*“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.”*

En la disposición citada se indican los elementos que delimitan un título ejecutivo, y lo define como un documento que constituye prueba contra el deudor o de su causante, en el cual se encuentran contenidas obligaciones claras, expresas y exigibles.

A partir de tal significado, se ha determinado que el título ejecutivo debe cumplir ciertos requisitos de orden formal y sustancial que lo determinan como tal, definidos como:

*“Las condiciones formales atañen a que los documentos que integran el título sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia que en procesos contencioso administrativos o de policía apruebe liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme. Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, y que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.”<sup>2</sup>*

De esta forma, los requisitos formales hacen alusión a la necesidad de que los documentos que hacen parte de dicho título constituyan una unidad jurídica, que los mismos sean auténticos y emanen del deudor o su causante.

Por su parte, las condiciones de fondo se dirigen a que en los documentos base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, y que las mismas sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero<sup>3</sup>. De manera que la obligación debe ser fácilmente inteligible, cumpliendo el requisito de la claridad, estar formulada en forma directa, esto es, de forma expresa, y además ser ejecutable, por no estar pendiente de plazo o condición.

Así las cosas, el ejecutante deberá cumplir con la carga aludida para la debida integración del título ejecutivo.

En este caso, mediante la Resolución No. 308 de 30 de marzo de 2016, el Senado de la República pretendió dar cumplimiento a la sentencia proferida por el extinto Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Bogotá, de fecha 30 de septiembre del año 2013, sin embargo, en ella se indicó que era improcedente el reintegro del señor José Moyano al servicio, dado que a aquel el Fondo de

---

<sup>2</sup> GARCÍA de Carvajalino, Yolanda. El proceso ejecutivo en el contencioso administrativo. Ediciones Nueva Jurídica. Pág. 72

<sup>3</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.

Previsión Social del Congreso de la República le había reconocido la pensión de invalidez, a partir del 01 de febrero de 2012. Asimismo, se negó el pago de salarios y prestaciones desde el 01 de febrero de 2012 en adelante, por considerarse que podría incurrirse en la prohibición de que trata el artículo 128 de la Constitución Política.

El señor José Darío Moyano Gómez interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 308 de 30 de marzo de 2016, por cuanto, a su juicio, la entidad demandada incumplió las órdenes impuestas en la sentencia del 30 de septiembre de 2013.

La entidad demandada, por Resolución No. 576 de 10 de junio de 2016, repuso el artículo 2º de la Resolución No.308 de 30 de marzo de 2016, y en virtud de ello, dispuso el reintegro del señor José Darío Moyano Gómez al cargo de Asesor II Grado 08 de la División Jurídica del Senado de la República, manteniéndose en la decisión de no reconocer el pago de salarios y prestaciones desde el 01 de febrero de 2012 hasta cuando se encuentre acreditado la cesación del status de pensionado del demandante.

De acuerdo a las decisiones adoptadas en las Resoluciones Nos. 308 de 30 de marzo de 2016 y 576 de 10 de junio de 2016, se evidencia, que dichos actos administrativos no tienen la connotación de ser actos de ejecución, sino que por el contrario son definitivos, dado que a través de los mismos, la entidad ejecutada niega el derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones a que hubiere lugar desde el 01 de febrero de 2012 (fecha de la adquisición del estatus pensional) hasta el 08 de julio de 2016 (fecha de suspensión de la pensión), comoquiera que de hacerlo, en su sentir estaría incurriendo en la prohibición contemplada en el artículo 128 de la Constitución Nacional, por considerarse que dicho pago constituiría una doble asignación proveniente del tesoro público.

Respecto de la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de ejecución, el Consejo de Estado, en sentencia de 09 de agosto de 1991, precisó lo siguiente:

*“(...) Todo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución. No obstante, si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente (...)”.*

La posición anterior ha sido reiterada en varias oportunidades por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En efecto, en sentencia de 11 de febrero de 2015, se puntualizó:

*“(...) En este punto del análisis es menester recordar que de conformidad con lo establecido en el artículo 135 del Decreto 01 de 1984, aplicable al sub lite, los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un proceso administrativo. A su turno, el artículo 50 ibídem, define como actos definitivos, los que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y que los actos de trámite solo ponen fin a una actuación cuando, por su contenido, hagan imposible continuarla.*

*En esta línea, se advierte que únicamente las decisiones de la Administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son susceptibles de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de modo tal que los actos de ejecución de una decisión administrativa o jurisdiccional se encuentran excluidos de dicho control, en tanto que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación, pues sólo son expedidos en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.*

*(...)*

*Esta Corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que creen situaciones jurídicas nuevas o distintas, que no es del caso. (...)*

Así, se infiere de manera clara que los actos administrativos a través de los cuales se da cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, en principio tienen la connotación de actos administrativos de ejecución, por tanto, no son pasibles de agotamiento de la actuación administrativa ni de acciones judiciales; sin embargo, cuando en aquellos se creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas distintas a las ordenadas serán verdaderos actos administrativos definitivos, y en tal sentido, serán susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual se debe sujetar al término de caducidad previsto en la ley para tal efecto.

Las Resoluciones Nos. 308 de 30 de marzo de 2016 y 576 de 10 de junio de 2016 que ordenó el reintegro del actor fue expedida para dar cumplimiento a una sentencia de esta jurisdicción, es decir, que en principio es un acto de ejecución,

pues jurídicamente todo acto que se limite a ordenar el cumplimiento de una sentencia tiene tal connotación.

Dicho de otra manera, la jurisprudencia ha aceptado una excepción a esta regla consistente en que si bien los actos administrativos de ejecución no son demandables, si la administración al proferirlo se aparta del verdadero alcance de la decisión o de las súplicas del actor, que para el caso sería aparte del reintegro, el pago de las sumas que por concepto de salarios y prestaciones dejó de percibir desde el retiro hasta su reintegro, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución comoquiera que nace a la vida jurídica un nuevo acto administrativo que sería a todas luces controvertible ante la jurisdicción.

De lo anterior, se infiere una nueva disputa procesal de las partes sobre el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones que se causaron dentro del periodo comprendido entre el 01 de febrero de 2012 al 08 de julio de 2016, toda vez, que existe divergencia entre las partes, si dicho pago constituye o no una indemnización o si por el contrario se trata de salarios.

Los documentos que se presentan como base de ejecución son la sentencia proferida por el extinto Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Bogotá, el día 30 de septiembre del año 2013, con la respectiva constancia de ejecutoria y las Resoluciones Nos. 308 de 30 de marzo de 2016 y 576 de 10 de junio de 2016, que repuso el artículo 2º de la Resolución No. 308 de 30 de marzo de 2016, y en virtud de ello, dispuso el reintegro del señor José Darío Moyano Gómez al cargo de Asesor II Grado 08 de la División Jurídica del Senado de la República, manteniéndose en la decisión de no reconocer el pago de salarios y prestaciones desde el 01 de febrero de 2012 hasta cuando se encuentre acreditado la cesación del status de pensionado del demandante, situación esta última que se pretende zanjar a través de la pretensión ejecutiva, persiguiendo se libre mandamiento de pago.

Dado que la negativa al pago de salarios y prestaciones desde el 01 de febrero de 2012 en adelante, se fundamentó en que podría incurrirse en la prohibición de

que trata el artículo 128 de la Constitución Política, esto es, que para parte de este periodo tenía pensión reconocida, habiendo sido incluido en nómina el 1º de febrero de 2012.

Lo anterior lleva a concluir que con la expedición del acto administrativo que se presenta como base de ejecución se genera un hecho nuevo no decidido en la sentencia a la que se está dando cumplimiento, es decir, existe una situación jurídica nueva no discutida ni definida en el fallo. Entonces, ese es un hecho nuevo que amerita control jurisdiccional y que por tanto deja ausente la claridad exigida para derivar merito ejecutivo del título, esto es que la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan no existe certeza.

Dado lo anterior, tampoco se advierte que la obligación que se persigue sea actualmente exigible pues debe dilucidarse en primera instancia a quien asiste la razón en cuanto al cumplimiento del fallo, situación que se debate a partir de la expedición de los actos que negaron el reconocimiento y pagos de salarios y prestaciones dejados de percibir, que dicho sea de paso no se condenó a su pago a título indemnizatorio en la sentencia.

En consecuencia, observa el Despacho que contrario a lo indicado por el apoderado de la parte ejecutante, la condena relacionada con el pago de salarios y prestaciones no tiene el carácter de ser indemnizatorio sino resarcitorio, dado que por un lado, la sentencia que constituye título ejecutivo en el presente asunto no determina en forma expresa que dicho pago deba hacerse a título indemnizatorio, y de otra parte, porque la finalidad del mismo, atendiendo a la naturaleza del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es de resarcir o retrotraer las cosas (situaciones jurídicas) a su estado anterior, luego ello, para el caso que nos ocupa, supone la inexistencia de la solución de continuidad en la prestación del servicio, lo que conlleva, una ficción jurídica respecto de la prestación del servicio como del consecuente pago de salarios y prestaciones.

Así, observa el despacho que lo pretendido con el presente proceso debe dirimirse por la vía del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho,

bajo el entendido que a través de las Resoluciones Nos. 308 de 30 de marzo de 2016 y 576 de 10 de junio de 2016, se negó el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones causados entre el 01 de febrero de 2012 al 08 de julio de 2016, por existir doble asignación derivada del tesoro público.

A su vez se concluye que en este caso no existe título del cual se derive merito ejecutivo dado que la obligación cuyo cumplimiento se persigue, carece de la claridad y exigibilidad que debe predicarse junto con la condición de expresa para poder librar mandamiento de pago, lo cual se echa de menos en este caso, situación que lleva al traste la pretensión ejecutiva.

De lo expuesto, se concluye que el medio de control procedente en el presente asunto frente a los actos administrativos de cumplimiento parcial es el de nulidad y restablecimiento del derecho, precisándose que en todo caso el título ejecutivo no cumple con los requisitos exigidos en la ley, según lo aquí indicado razón por la cual habrá de negarse el mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** el mandamiento de pago solicitado mediante apoderado judicial, por el señor JOSE DARIO MOYANO GOMEZ contra el SENADO DE LA REPUBLICA con fundamento en lo expuesto en la parte motiva.

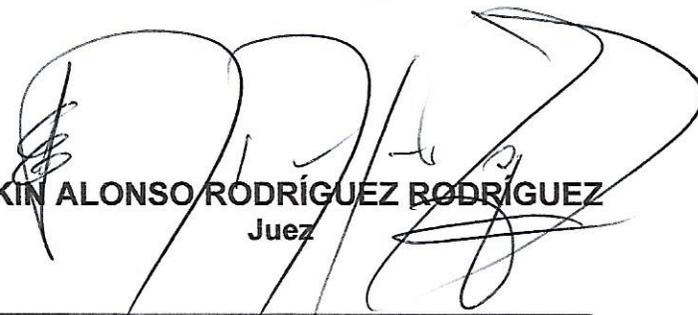
**SEGUNDO.** Por Secretaría, en firme este proveído, desglósese los documentos aportados como anexo por la parte ejecutante y archívese la actuación. Déjense las constancias del caso.

**TERCERO.** Se le reconoce personería adjetiva al abogado ALFONSO ORTIZ OLIVEROS, identificado con cédula de ciudadanía 12.532.618 y T.P.19.807 del

EXPEDIENTE No: 11001-33-42-046-2020-00164-00  
EJECUTANTE: JOSE DARIO MOYANO GOMEZ  
EJECUTADO: SENADO DE LA REPUBLICA

C.S. de la J., para actuar como apoderado de la parte ejecutante en los términos del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
Juez

JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Hoy 31 de agosto de 2020 se notifica el auto anterior por  
anotación en el Estado No.



MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA  
SECRETARIA