



Cartagena de Indias D.T. y C., once (11) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Medio de Control	EJECUTIVO
Radicado	13-001-33-33-014-2018-00203-01
Demandante	CARLOS ENRIQUE ORTIZ MIER
Demandado	NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG - DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
Tema	<i>Se confirma la decisión de primera instancia, dado que el título ejecutivo no cumple con los requisitos de forma y fondo que debe detentar, razón por la cual no existe claridad de la obligación que se pretende ejecutar, supuestos bajo los cuales no hay lugar a librar mandamiento de pago</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

I.-ASUNTO

Avocado el conocimiento del asunto de la referencia, observa esta Corporación que, se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de fecha 19 de diciembre de 2018, proferido por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, en el cual se decidió no librar mandamiento de pago, por la no constitución del título ejecutivo complejo.

II.- ANTECEDENTES

A través de apoderado judicial, el señor Carlos Enrique Ortiz solicita que se ordene a la entidad demandada: i) pagar la reliquidación de su pensión de vejez reconocida en cuantía del (75%) del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios anterior a la fecha de los estatus devengados en el último año de servicio anterior a la fecha del estatus pensional: 20/08/2007 a 19/08/2008; ii) se ordene pagar el retroactivo de la reliquidación de la pensión desde el 20 de agosto de 2008 y hasta la fecha en que sea incluido en nómina de la entidad; iii) se ordene pagar a la entidad demandada y a favor del demandado el retroactivo de la pensión debidamente indexado, con la fórmula que dispuso el Juzgado en instancia de Nulidad y Restablecimiento del derecho; iv) Se ordene pagar los intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria del fallo, esto es, desde el 23 de diciembre de 2013 y hasta la fecha en que sea incluido el pago en nómina de la entidad; aplicando los intereses de forma parcial o ponderado sobre los pagos realizados, imputando dichos pagos primero a intereses y luego a capital.



13-001-33-33-014-2018-00203-01

Como supuestos de hecho de sus pretensiones, el actor manifiesta que, mediante sentencia del 31 de julio de 2013, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena accedió condenó al FOMAG a reliquidar la pensión del mismo, teniendo en cuenta el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, aplicando la indexación de las sumas que resulten a favor del actor. La sentencia no fue apelada, por lo que quedó ejecutoriada el 23 de diciembre de 2013. El 1 de abril de 2014 se solicitó el cumplimiento de la misma ante el FOMAG; y, el 2 de junio de 2017 se profirió la Resolución No. 2579 del 16 de septiembre de 2015, en el que se cumple de manera parcial la decisión del Juzgado, toda vez que por retroactivo se reconoce \$7.346.695, cuando en realidad es \$15.468.144.

2.1.- Auto Apelado¹

En la providencia del 19 de diciembre de 2018, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, indica que, en el proceso ejecutivo de la referencia, se trajo como base de recaudo: i) copia auténtica de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena de fecha 31 de julio de 2013, y ii) copia simple de la Resolución No. 2579 de 2015, la cual dio cumplimiento a la decisión anterior.

Aduce que, la providencia condenatoria y el acto administrativo en el cual se acata la orden judicial de reajuste de la pensión vitalicia de jubilación del docente Carlos Enrique Ortiz Mier, hacen parte de un título ejecutivo complejo. Menciona que en el caso concreto, el demandante pretende que la entidad ejecutada reliquide su pensión de jubilación en cuantía del 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último año de servicios anterior a la fecha del status pensional, es decir, lo percibido entre el 20 de agosto de 2007 y el 19 de agosto de 2008, y pague las sumas de dinero correspondientes al retroactivo pensional debidamente indexado y los intereses moratorios causados a partir de la ejecutoria de la sentencia que ordenó la reliquidación pensional hasta la fecha en que sea incluido en nómina.

Sin embargo, precisa el A quo que, en el libelo introductorio de la demanda ejecutiva, la parte ejecutante no señaló el valor por el cual solicita que se libre mandamiento de pago; observando que las pretensiones de la demanda se asemeja alas de un proceso de carácter declarativo y no son en su esencia ejecutivas; por tal motivo en aplicación del artículo 430 del CGP, decide interpretar las mismas, precisando que la finalidad de la acción ejecutiva es el cobro de las obligaciones que quedaron contenidas en la sentencia judicial

¹ Fol. 43-48 Cdno 1.



condenatoria, procediendo así a estudiar la viabilidad de librar mandamiento de pago.

Para ello el juez de primera instancia, puntualiza detalladamente la sentencia que sirve de base de recaudo ejecutivo, es decir la que condenó a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG – DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR al pagó de una obligación de hacer, consistente en reliquidar la pensión de jubilación del señor Carlos Enrique Mier, indicando que, en el fallo del 31 de julio de 2013, se condenó a la entidad demandada a reliquidar la pensión de jubilación del actor en un 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último año de servicios, actualizando, con base en IPC, cada una de las mesadas causadas desde que se reconoció la pensión hasta fecha de ejecutoria de la sentencia.

Menciona que, en la sentencia no existe un valor expresamente declarado por concepto de retroactivo pensional, indexación, ni intereses moratorios, lo que a su juicio implica que el título carece de los requisitos legales para contener una obligación clara y expresa, porque solo se ordenó la reliquidación de la mesada pensional, efectuando los descuentos sobre los factores sobre los cuales no se aportó; sumas estas que deberán actualizarse conforme al IPC, pero negó las demás pretensiones de la demanda y se inhibió desde el punto noveno hasta el vigésimo primero de la misma.

No obstante, en el estudio del título ejecutivo, el A quo advirtió que, en virtud del fallo del 31 de julio de 2013, la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar profiere la Resolución No. 2579 de 2015, por lo que consideró que el título ejecutivo, en el presente asunto, era de carácter complejo, constituido por la sentencia y el acto administrativo, señalando que la obligación de hacer contenida en la providencia, consistente en reliquidar la pensión de jubilación del actor en una cuantía del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, estaría cumplida, quedando pendiente el pago de las sumas ordenadas en la Resolución N° 2579 de 2015. Aduciendo, además, que en la sentencia que hace parte del título ejecutivo no se liquidó suma alguna que deba cancelar la entidad ejecutada.

Así mismo, el juez de primera instancia al cotejar lo establecido en el acápite de cuantía y competencia de la demanda, frente al acto administrativo que funge como título ejecutivo, encuentra que los valores son diferentes.

Capital a fecha de ejecutoria	5.173.037,11
Indexación a fecha de ejecutoria	325.931,73



Diferencias desde ejecutoria a Junio de 2018	10.698.106,88
Intereses desde ejecutoria y hasta junio de 2018	10.855.607,17
TOTAL DEBIDO A JUNIO DE 2018	27.053.006,89

“Vemos que estos valores difieren de los señalados en la Resolución No. 2579 del 16 de septiembre de 2015, por la cual la Secretaría de Educación del Departamento de Bolívar acata el fallo de ajuste de la pensión de jubilación del actor, y no se encuentran consignados en la sentencia proferida el 31 de julio de 2013 del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena. Amén que en la sentencia no se condenó al pago de diferencias causadas desde la ejecutoria”.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 297 del CPACA, al estudiar la conformación del título ejecutivo, constata que el ejecutante aportó junto con la demanda ejecutiva (i) copia auténtica de la sentencia del 31 de julio 2013 con constancia de ejecutoria y (ii) copia simple de la Resolución 2579 del 16 de septiembre de 2015, considerando que dichos documentos no son suficientes para la configuración de un título ejecutivo que permita librar mandamiento de pago, puesto que el último de los enumerados fue presentado en copia simple.

2.2. Fundamentos del recurso de apelación²

El apoderado de la parte demandante sustenta su recurso en los siguientes términos:

Menciona que, en el auto objeto de apelación, el juzgado argumentó no poder librar mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada por la carencia de los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo que pretende ejecutar, esto es, la Resolución N° 2579 de 2015; expresando no estar de acuerdo con lo concluido en esa instancia, porque a su criterio el título de ejecución es la sentencia, aduciendo que si bien los actos administrativos son exigibles por el ejecutivo, en su caso, lo sería cuando no paguen en su totalidad el contenido de la Resolución. En vista de la economía procesal, aportó con el recurso una copia auténtica de la resolución mencionada.

Frente a la premisa del juez de primera instancia en la que enuncia que no existe una obligación clara y expresa, el recurrente sostiene que, aunque el contenido de la sentencia sea de orden declarativo y no haya condena en concreto, su esencia guarda una obligación que es de fácil comprobación bajo una simple operación matemática.

² Fols 50-52 Cdno 1



Indicando que, con los factores salariales aportados al ordinario y/o con los que se aportaron al ejecutivo, le corresponde al grupo liquidador de la rama judicial proyectar la liquidación de la pensión del actor en el 75% del promedio de los factores devengados en el último año de servicios y así comprobar las diferencias que existen a favor del demandante, la cual se ordenó ser actualizada con IPC así como una diferencia por pagar producto de los intereses moratorios de conformidad con los artículos 176 y 177 del CCA. Agrega que, la resolución que materializa el contenido de la sentencia, solo representa la condición de que la misma es liquidable y pagable, solo que lo hizo de manera parcial, pero que el título es claro, expreso y exigible.

Posteriormente, realiza una proyección de la mesada pensional en la suma de \$1.426.394 para el año 2008 y según su liquidación, existe una diferencia por mesada a favor del demandante de \$2.735,81 con respecto a la cuantía fijada en la resolución. Frente a la indexación sostiene que la resolución la liquidó en \$260.416, cuando el valor real desde el 20 de agosto de 2008 al 23 de diciembre de 2013, fecha de ejecutoria del fallo es de \$325.931; finalizando en que los intereses de mora desde el 24 de agosto de 2013 hasta septiembre de 2015, fecha en que se emitió la resolución eran de \$9.140.143,49 y no de \$1.333.345, como se plasmó en el acto administrativo; termina expresando que la entidad hasta la fecha, no ha efectuado pago de las sumas reconocidas en la resolución, razón por la cual las diferencias pensionales al momento de presentar la demanda son por un mayor valor.

Por tal motivo, solicita se revoque el auto del 19 de diciembre de 2018, y como consecuencia que se libere mandamiento de pago por la suma por él solicitada o el valor que el grupo liquidador de los Juzgados Administrativos de Cartagena determine, así como por la indexación e intereses de mora.

III.-CONSIDERACIONES

3.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

3.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de la apelación



13-001-33-33-014-2018-00203-01

de un auto proferido en primera instancia por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, y de conformidad con los artículos 321 del C.G.P.

| 3.3. Problema Jurídico

La Sala se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, bajo los siguientes problemas jurídicos:

¿Cuándo la entidad ejecutada profiere acto administrativo dando cumplimiento a la sentencia proferida por un juez de lo contencioso administrativo, el título es complejo o simple?

¿Los documentos contentivos del título ejecutivo deben ser aportados en copias simples o auténticas para que tengan valor probatorio?

¿Existe claridad en un título ejecutivo proveniente de una sentencia y de un acto administrativo que no especifica las sumas ordenada a reconocer, ni se acompaña a ellos otros documentos tales como desprendibles de pago que prueben las sumas a reliquidar?

¿Debe el juez administrativo hacer la liquidación y librar mandamiento de pago sin tener los documentos necesarios que demuestren cual es el origen de las sumas cuya ejecución se solicita?

3.4 Tesis de la Sala

La Sala, procederá a **CONFIRMAR** la providencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de 2018, debido a que no hay lugar a librar mandamiento de pago, puesto que el título ejecutivo no cumple con las condiciones de forma y fondo.

Frente a las condiciones de forma, se encuentra que conforme a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado el título ejecutivo que es la base del recaudo dentro del asunto de la referencia, es de tipo complejo, estando compuesto por la Resolución No. 2579 de 2015 y la sentencia del 31 de julio de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión; sin embargo la parte ejecutante, presentó la demanda con la resolución en comento en copias simples, la cual debió ser presentada en copia auténtica u original en el momento procesal oportuno.

Por su parte, en relación a los requisitos de fondo, se avizora que de los documentos aportados no se desprende la claridad de la obligación. Además, se advierte que la parte demandante no especificó suma alguna



13-001-33-33-014-2018-00203-01

por la cual debía librarse mandamiento de pago, bajo la errónea convicción de que son los profesionales correspondientes de los Juzgados Administrativos, quienes deben liquidar la suma de dinero.

Para resolver el presente asunto, la Sala adelantará el siguiente estudio: (i) Del proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (ii) Título ejecutivo complejo; (iii) Requisitos; y (iv) caso concreto.

3.5 Marco Normativo y jurisprudencial

3.5.1. Del proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo³

El literal k) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 señala que la ejecución de decisiones judiciales dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo deberá solicitarse en el término de cinco años, contados a partir de la exigibilidad de la obligación.

Debe precisarse que, para el caso de sentencias judiciales, la exigibilidad de la obligación surge cuando no se ha dado cumplimiento en los diez meses siguientes a la ejecutoria, de conformidad con el inciso 2º del artículo 299 ibídem. Por consiguiente, el término de caducidad de cinco años solo empezará a contar cuando haya fenecido el plazo de diez meses que tiene la entidad condenada para cumplir.

El artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 dice que prestan mérito ejecutivo los siguientes documentos:

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

³ Sobre la naturaleza del proceso ejecutivo, ver providencia del 30 de mayo de 2013, expediente: 25000232600020090008901 (18057), actor: Banco Davivienda S.A. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



13-001-33-33-014-2018-00203-01

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. (Subrayado fuera de texto).

El proceso de ejecución de la sentencia, entonces, debe promoverse mediante una demanda ejecutiva propiamente dicha y podrá estar acompañada de solicitud de medidas cautelares. Para la presentación de la demanda deberán seguirse las normas del CPACA y el Código General del Proceso⁴. El CPACA también regula aspectos como la competencia y los requisitos de la demanda [artículos 162, 163 y 156 (numeral 9)] y el Código General del Proceso rige lo concerniente al procedimiento [artículos 306, 307, 430 y 442].

De modo que, en general, deberán agotarse las siguientes etapas: **(i)** presentación de la demanda ejecutiva [artículos 162, 163 y 299 del CPACA]; **(ii)** pronunciamiento sobre la procedencia del mandamiento ejecutivo y las eventuales medidas cautelares [artículos 306, 307 y 430 del CGP]; **(iii)** traslado y excepciones al mandamiento ejecutivo [artículo 442 del CGP], y **(iv)** sentencia que decida sobre las excepciones formuladas por el deudor [artículo 442 del CGP].

3.5.2. Título ejecutivo complejo⁵

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible, proveniente del deudor o de su causante o de una providencia judicial, que

⁴ El artículo 306 del CPACA señala que la remisión de procedimiento es al Código de Procedimiento Civil, pero esa norma fue derogada y remplazada por el Código General del Proceso. Por consiguiente, la remisión debe entenderse realizada al Código General del Proceso.

⁵ Auto de fecha diecinueve (19) de julio de 2010, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, bajo el proceso con radicado N° 15001-33-33-003-2017-00005-0, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Arciniegas Triana.



constituya plena prueba en contra del obligado, como, en efecto, así lo previene el canon antes citado en los siguientes términos:

“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.”

De conformidad con lo expuesto en esta norma el título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo.

Las primeras refieren a que se trate de documento o documentos que conformen una unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, o de una sentencia de condena proferida por el 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 la liquidación de costas o señalen honorarios de los auxiliares de la justicia

Las segundas, o exigencias de fondo, atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación **clara, expresa y exigible** y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

Estas tres condiciones de fondo del título ejecutivo debe revelarlas el documento, cuando el título es simple, o el conjunto de documentos, cuando **es complejo**, y consisten básicamente en que, como lo señala la doctrina⁶:

Que la obligación —de dar, de hacer o de no hacer- sea clara significa que en el documento consten todos los elementos que la integran, esto es, el acreedor, el deudor y el objeto o prestación, perfectamente individualizados. Sin embargo de que no se pierda la característica que se comenta porque no se determine el objeto cuando el mismo es determinable con los datos contenidos en el documento y sin necesidad de acudir a otros elementos probatorios.

⁶ MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Jaime Azula Camacho. Tomo IV Procesos ejecutivos. Editorial TEMIS, Segunda edición, 1994. Páginas 16 y s. s.



Que la obligación sea expresa quiere decir que esté determinada sin lugar a dudas en el documento, con lo cual se descartan las obligaciones implícitas, salvo por lo regulado en tratándose de la confesión ficta cuando el deudor no comparece en el día y la hora señalados por el juez para llevar a cabo la diligencia del interrogatorio de parte solicitada por el acreedor como prueba anticipada, o cuando pese a que se presentó no contestó o lo hizo con respuestas evasivas a las preguntas asertivas.

Que la obligación sea exigible quiere decir que se encuentre en situación de pago o solución inmediata, por no estar sometida a plazo, condición o modo, esto es, por tratarse de una obligación pura, simple y ya declarada, con lo cual ha de entenderse que una obligación exigible es la que incorpora un derecho que puede cobrarse ejecutivamente.

En síntesis, la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; es fácilmente inteligible si se entiende en un solo sentido, y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

En virtud de lo anterior, se encuentra en existen caso bajo los cuales se está en presencia de títulos ejecutivos complejos, donde se necesitan de diferentes documentos para cumplir con los requisitos antes expuesto; por ejemplo, cuando el título de recaudo es una sentencia judicial que fue parcialmente acatada por la entidad con la expedición de un acto administrativo; bajo estos supuestos, el título se compone de los dos documentos, puesto que de ellos, es que puede desprenderse la claridad de la obligación.

El H. Consejo de Estado ha establecido en reiterada jurisprudencia que bajo las anteriores circunstancias, la regla general es que el título ejecutivo sea complejo, dado que el acto administrativo que acata en forma imperfecta la sentencia judicial es la causa del proceso ejecutivo. De modo que, excepcionalmente se constituirá bajo estos presupuestos fácticos la sentencia judicial el título ejecutivo singular⁷.

En otros términos, el título ejecutivo es simple cuando la entidad no ha acatado la sentencia judicial que detenta la condena, convirtiéndose en

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B, Sentencia del treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019). C.P: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Radicado: 05001-23-33-000-2018-02397-01(2037-19). Sentencia del 2 de mayo de 2019, con ponencia de la misma magistrada, radicado interno (3892-18)



complejo, cuando por el contrario fue expedido acto administrativo que acata la condena total o parcialmente⁸.

3.5.3. Requisitos

En relación con los documentos que constituyen títulos ejecutivos en la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.C.A, lo son las sentencias debidamente ejecutoriadas, proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de las sumas dinerarias.

De otro lado, para que un documento se considere título ejecutivo debe reunir algunas condiciones especiales que lo identifiquen de cualquier otro documento, las cuales están previstas en el artículo 422 del C.G.P. que señala que los documentos deben dar cuenta de la existencia de la obligación, ser auténticos y emanar de deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o por el tribunal de cualquier jurisdicción o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva, de conformidad con la ley.

Para el Consejo de Estado⁹, El ejecutante tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrar el título, teniendo solamente tres opciones:

- *Librar mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.*
- *Negar el mandamiento de pago cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.*
- *Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 423 C.G.P) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado a librar mandamiento de pago si la obligación es exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario.*

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B C.P: CARMELO PERDOMO CUETER Sentencia del once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicado 05001-23-33-000-2016-02362-01 (2907-17)

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 12 de julio de 2001, expediente 20.286; C.P María Elena Giraldo Gómez.



3.6 Caso concreto

El A quo negó librar mandamiento de pago, como quiera que no encuentra claridad de la obligación y no avizora dentro del expediente copia auténtica u original de la Resolución No. 2579 de 2015, que a su juicio es parte íntegra del título ejecutivo complejo, base de recaudo en el presente.

Frente a la anterior decisión, la parte ejecutante presentó recurso de apelación, manifestando su inconformidad, pues, a su juicio existe claridad de la obligación, siendo la sentencia judicial el título ejecutivo simple y aportó la Resolución 2579 de 2015.

3.6.1 Hechos probados

- Copia de la sentencia de fecha 31 de julio de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena de Indias, en la cual se resuelve acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda¹⁰.
- Constancia de ejecutoria de la sentencia de fecha 31 de julio de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena¹¹
- Copia de edicto No. 019 de fecha 21 de octubre de 2013¹².
- Copia de la certificación N° 1610 del Formato Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio¹³
- Copia de la Resolución N° 2579 del 16 de septiembre de 2015, proferido por la Secretaria de Educación Departamental de Bolívar¹⁴
- Copia de la liquidación de la pensión del Sr. Carlos Ortiz Mier¹⁵ (Fols 36-39).

3.6.2 Análisis de los hechos frente a las pruebas

Para llevar a cabo el estudio del auto recurrido, procederá la Sala a estudiar los reparos efectuados por el apelante sobre la decisión adoptada por el A

¹⁰ Fols. 6-24 Cdno 1

¹¹ Fol. 25 reveso Cdno 1

¹² Fols. 25 Cdno 1

¹³ Fols. 26-27 ibídem

¹⁴ Fols. 34-35 ibídem

¹⁵ Fol. 36-39 ibídem



13-001-33-33-014-2018-00203-01

Quo, en el siguiente orden: (i) en este asunto se está en presencia de un título complejo o simple; (ii) de requerirse título complejo, que requisitos de forma debe cumplir dicho título, es decir, se debe presentar en copias simples o autenticadas; y (iii) existe una obligación clara y expresa con los documentos aportados en la demanda y el recurso que permita al juez librar el mandamiento de pago

3.6.2.1 Título ejecutivo de tipo complejo o simple.

Estima el juez de primera instancia, que en el proceso de la referencia nos encontramos frente a un título ejecutivo complejo; argumento que dilucida la parte recurrente, por cuanto considera que la sentencia judicial es el título, es decir a su juicio el título ejecutivo es simple.

Así las cosas, para dar respuesta al primer problema jurídico planteado es necesario, estudiar la sentencia del Consejo de Estado, con ponencia de la Dra Sandra Lisset Ibarra Vélez, en la cual se delimitan los supuestos que permiten establecer, cuando se está en presencia de un título ejecutivo complejo o simple, en los siguientes términos:

*“Así las cosas, la Sala deduce que el título es simple cuando la administración no ha cumplido la decisión judicial, en cuyo caso, aquel está conformado solamente con la sentencia ejecutoriada. Por el contrario, **cuando el fundamento del proceso ejecutivo sea una sentencia judicial acatada de manera imperfecta, el título ejecutivo es complejo, pues está conformado por el fallo, su constancia de ejecutoria y el acto que expide la administración para cumplirlo.**”¹⁶*

La anterior posición que ha sido reiterada por la Sección Segunda de la Corporación en cita¹⁷, implica que se está frente a un título complejo cuando (i) el ejecutante detenta sentencia judicial con una condena a su favor y (ii) la entidad condenada, expide acto administrativo que acata dicha providencia de forma parcial.

¹⁶CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B Sentencia del dos (2) de mayo de dos mil diecinueve (2019) CP: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ radicado: 25000-23-42-000-2017-03292-01(3892-18). CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN B, Sentencia del treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019). C.P: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Radicado: 05001-23-33-000-2018-02397-01(2037-19). Sentencia del 2 de mayo de 2019, con ponencia de la misma magistrada, radicado interno (3892-18)

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN B, Sentencia del treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019). C.P: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Radicado: 05001-23-33-000-2018-02397-01(2037-19). Sentencia del 2 de mayo de 2019, con ponencia de la misma magistrada, radicado interno (3892-18) Posición reiterada en sentencia con ponencia de la misma consejera, de radicado interno (5379-18)



13-001-33-33-014-2018-00203-01

Por lo tanto, como quiera que en el caso de marras, el fundamento del proceso ejecutivo es la sentencia judicial proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena de fecha 31 de julio de 2013, frente a la cual la Secretaría de Educación Departamental de Bolívar expidió la Resolución No. 2579 de 2015, con el fin de acatar la condena contenida en dicha providencia; se evidencia que se está en presencia de un título ejecutivo complejo, tal como lo esboza el A Quo en el auto recurrido.

En ese orden de ideas, no se le concede razón al apelante frente a este tópico, por cuanto a su juicio el título ejecutivo es la sentencia judicial, siendo que conforme a la jurisprudencia el título ejecutivo es complejo, integrado por la sentencia y el acto administrativo que la acata completamente o parcialmente.

3.6.2.2 Requisitos de forma debe cumplir el título ejecutivo complejo.

Determinado lo anterior, esto es, que el presente caso el título es complejo, se procederá a la Sala a resolver el segundo problema jurídico, determinando los requisitos de forma que debe cumplir dicho título, esto es, si se debía presentar en copias simples o auténticas.

Pues bien, con la entrada en vigencia del Código General de Proceso fue introducido al sistema jurídico colombiano, una presunción de autenticidad sobre las copias de los documentos, de modo que estas se reputan auténticas y como tal se examinarán en el ámbito probatorio; no obstante, esta regla contiene una excepción en el artículo 215 del C.P.A.C.A, esto es, frente a los títulos ejecutivos.

Así, el H. Consejo de Estado se ha referido a lo preceptuado en el artículo 246 del CGP, en el sentido de establecer a los títulos ejecutivos como excepción a esta regla, en los siguientes términos¹⁸:

*"Ahora, cabe advertir que esta Corporación ha establecido que todos los documentos que constituyan título ejecutivo deben ser aportados al plenario **en original o en copia auténtica, tal como lo prescribe el inciso segundo del artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, el cual destaca que la valoración de copias simples no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos**, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.*

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN TERCERA-SUBSECCIÓN B-Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH-Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo dos mil diecisiete (2017).-Radicación número: 25000-23-36-000-2014-00078-01 (53240).



13-001-33-33-014-2018-00203-01

*Si bien es cierto que la Sección Tercera a través de sentencia de unificación de fecha 28 de agosto de 2013 reconoció el valor probatorio de las copias simples como una manifestación de los principios constitucionales de la confianza y la buena fe, **es necesario recordar que dicha providencia dejó por fuera de la presunción de autenticidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a aquellos documentos que funjan como título para una ejecución.** (Negrita fuera de texto)*

De lo precedente, se deduce que los títulos que se pretenden ejecutar dentro de un proceso ejecutivo deben presentarse en original o copia auténtica, puesto que, sobre ellos, no tiene aplicación la presunción de autenticidad del CGP.

Ahora bien, en el sub júdece se avizora que con la presentación de la demanda la parte ejecutante, aportó copia auténtica de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Cartagena de fecha 31 de julio de 2013 y copia simple de la Resolución No. 2579 de 2015; sin embargo, allegó con escrito de apelación, original de dicho acto administrativo.

De lo antecedente, estima la Sala que la parte ejecutante no presentó el título ejecutivo cumpliendo con los requisitos formales, como quiera que la Resolución No. 2579 de 2015 fue presentada en copias simples, falencia que no se subsana con la presentación del mencionado documento en original en el trámite de esta instancia, pues es con la presentación de la demanda que debe ser aportado el título ejecutivo que cumpla con las condiciones de forma y fondo.

Así, conforme al artículo 430 del CGP cuando con la demanda no se acompañe de documento que preste mérito ejecutivo, el juez no debe librar mandamiento de pago, tal como aconteció en el caso bajo estudio, dado que la parte ejecutante no aportó con la demanda la Resolución No. 2579 de 2015 en copia auténtica u original, o sea, no cumplió con los elementos de forma del título, que permitiera librar mandamiento de pago.

Por esta razón, se examina que es acertada la decisión adoptada por el juez de primera instancia, de abstenerse de librar mandamiento de pago, bajo los argumentos antes expuesto.

3.6.2.3 Existe una obligación clara y expresa con los documentos aportados en la demanda y el recurso de apelación, que permita al juez librar el mandamiento de pago

Si bien, se llegó a la conclusión previa la Sala estudiará el tercer y cuarto problema jurídico, con el fin de estudiar todos los reparos señalados por el recurrente y dar claridad al proceso.



Adujo la Juez de primera instancia, que el título base de recaudo no permite tener una nitidez del crédito, por lo que no se cumple el requisito de contener una obligación clara; frente a ello, la parte recurrente manifiesta que si existe claridad, por cuanto aun cuando la sentencia judicial no condenó al pago de una suma en concreto, la misma es liquidable por medio de simples operaciones aritméticas, las cuales puede realizar el grupo de liquidación de los Juzgados Administrativos con el fin de determinar las sumas.

Frente a esta situación, considera esta Corporación que en efecto no existe claridad de la obligación, como quiera que no reposan dentro del expediente documentos necesarios para ello, como lo es, el acto administrativo por medio del cual le fue reconocida la pensión o los volantes de pago de la misma, los cuales permitirían identificar la diferencia entre lo que venía devengando y la suma nueva a cancelar con la reliquidación ordenada.

Asimismo, se denota que aun cuando la parte ejecutante en el escrito de apelación realiza una estimación directa de los valores adeudados, no existe prueba dentro del expediente, como antes se mencionó, para validar dichas sumas.

De manera que, no se avizora que exista claridad con los documentos aportados dentro del presente proceso, es decir, no se cumplen con los requisitos de fondo para acceder a librar mandamiento de pago.

Por último, es necesario advertir a la parte recurrente que es errónea su afirmación, sobre quien debe determinar la suma por la cual se debe librar mandamiento de pago, pues declaró que es el grupo de liquidación de los Juzgados quien debe realizar tal tarea, siendo que es obligación de la parte ejecutante expresar en la demanda lo que se pretende con precisión y claridad, determinando las sumas que solicite.

En otros términos, es la parte que pretende el pago de suma dineraria quien debe especificar los valores que solicita, pues es esta parte quien tiene el conocimiento de los puntos sobre los que recae el incumplimiento y no debe remitir esa carga al juez, además teniendo en cuenta que, bajo el caso de marras, no existe documentación que permita liquidar tales sumas, como antes se adujo.

Por todo lo expuesto, se evidencia que el título ejecutivo no cumple con los requisitos de forma y fondo que debe detentar, razón por la cual no existe claridad de la obligación que se pretende ejecutar, supuestos bajo los cuales



13-001-33-33-014-2018-00203-01

no hay lugar a librar mandamiento de pago; por consiguiente, procederá la Sala a CONFIRMAR la providencia objeto del recurso de alzada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Decisión 002,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las consideraciones antes expuestas.

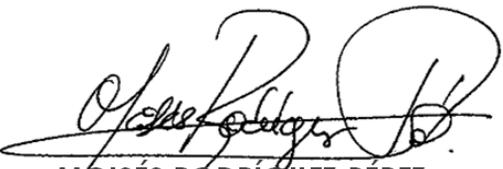
SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

TERCERO: DÉJENSE las constancias que correspondan en los sistemas de anotación y registro siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado según consta en el acta virtual de la fecha No. 058

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Salvamento de voto



DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN