

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL

Medellín, seis (6) de octubre de dos mil catorce (2014)

RADICADO:	05001 33 33 009 2014-00961-00
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	FOCION MANCO QUIROZ
DEMANDADO(S):	MUNICIPIO DE MEDELLIN
ASUNTO:	NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

Avoca conocimiento del presente proceso, de acuerdo a lo dispuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el auto del 20 de mayo de 2014, mediante el cual se dirimió un conflicto de competencia, asignando la competencia al Juzgado Administrativo de Oralidad de Medellín – Reparto, en cuanto se consideró que la Ley 1437 de 2011 no consagró la posibilidad de un ejecutivo conexo, y que la demanda ejecutiva en estos procesos aun cuando se deriven de providencias proferidas por esta jurisdicción, es autónoma; por lo tanto en vista que la solicitud de ejecución se presentó en vigencia de la mencionada Ley, está sometida a su trámite (folios 72 a 75).

Así las cosas mediante la demanda ejecutiva de la referencia, que por reparto le correspondió a este despacho, se pretende que se libere mandamiento por las siguientes conceptos: **1)** *“por la suma de CINCUENTA MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL QUINIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$50.838.518), por concepto del capital (acreencias laborales reconocidas); 2)* *“así mismo, por los intereses moratorios, sobre la suma antes dicha, causados desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, es decir, desde el 29 de octubre de 2011, hasta que se realice el pago total de la obligación”*

Como fundamento de las pretensiones, se narró en la demanda que de conformidad a la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que quedó ejecutoriada el 28 de octubre de 2011, se presentó cuenta de cobro a la demandada por el valor de 244.699.870 a título de capital más los intereses moratorios, causados desde la ejecutoria de la sentencia hasta la fecha efectiva del pago.

Sin embargo que la entidad demandada, profirió la Resolución No 6086 del 30 de marzo de 2013, en la cual da cumplimiento al referido fallo, y ordenó el pago de

\$193.861.352 a título de capital y la suma de \$21.252.922 por intereses. Este acto administrativo fue notificado el 27 de abril del mismo año.

Afirma el demandante que el Municipio de Medellín adeuda los intereses moratorios, sobre la suma de dinero antes mencionada, causados desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, es decir, desde el 29 de octubre de 2011, hasta que se realice el pago total de la obligación.

Finalmente indicó que desde el momento de ejecutoria de la sentencia hasta la fecha, han transcurrido más de un año, tal y como lo exige el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011.

Este despacho resalta, que como título ejecutivo, la parte demandante anexó:

- Cuenta de cobró, radicada el 23 de enero de 2012 en el municipio de Medellín, mediante la cual solicita el pago de las acreencias laborales reconocidas en la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2011 por el tribunal administrativo de Antioquia, para ello adjuntó la liquidación de la misma (folio 4 a 34).
- Original de la Resolución 6086 de 2012, *“por medio de la cual se da cumplimiento a una sentencia judicial”*, acto administrativo que fue notificado al apoderado del demandante el día 27 de abril de 2012; **sin embargo no hay constancia de ejecutoria del mismo** (folio 36 a 49).

Previo a resolver el juzgado realizará las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. El título ejecutivo.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, **de los cuales se consagre la certeza judicial, legal o presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor, es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento.** El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, de donde se sigue que sin su presencia, no puede librarse el mandamiento de pago, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución forzada.

El artículo 430 del Código General del Proceso, estatuye al respecto:

"430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal."

Conforme a la redacción de la norma, el juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución, teniendo en cuenta que *"carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento (s) que constituye el 'título ejecutivo'; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda"*¹.

De la lectura del Código de procedimiento civil en los procesos ejecutivos existen dos opciones:

- **Librar el mandamiento de pago:** Cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible.
- **Negar el mandamiento de pago:** Cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.

Respecto a las prácticas de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva, que estaban consagradas en el artículo art. 489 C. de P. C., estas ya no hacen parte de la nueva normatividad procesal, puesto que solo la notificación del auto que libre mandamiento de pago al deudor hará las veces de requerimiento para constituir en mora al deudor (artículo 423 del CGP).

El art. 422, del Código General del Proceso 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. La confesión

¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2000. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Expediente No. 18.342.

hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.” (resaltos del despacho)

Es uniforme en la jurisprudencia civil y en la doctrina clasificar los requisitos necesarios para que exista título ejecutivo de forma y de fondo:

Las condiciones formales se concretan a que **1)** el documento o documentos donde conste la obligación provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él; **2)** los requisitos de fondo se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea clara, expresa y exigible; **3)** que el documento provenga del deudor o de su causante, quiere decir que éste sea su autor, el suscriptor del correspondiente documento; y **4)** la plena prueba que exige la ley, para que pueda librarse mandamiento de pago, tiene que ver con la autenticidad del documento.

2. El caso concreto.

De los hechos narrados se extrae que el 30 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia a favor del señor Focion Manco Quiroz, en la que, de acuerdo a la Resolución No 6086 de 2012 se condenó al Municipio de Medellín a reconocerle y pagarle *“la contraprestación por los días dominicales y festivos laborados y las horas extras causadas a partir del 21 de mayo de 1999, con el correspondiente reajuste de los días ordinarios diurnos, nocturnos, festivos, dominicales, subsidio de transporte, prima de manutención, prima de navidad, prima de antigüedad, prima de vacaciones, incapacidad, vacaciones, aguinaldo y prima de vida cara; sumas que deben ser actualizadas de conformidad con la fórmula expuesta en la parte resolutive” (folio 36 vto)*. No obstante Argumenta la parte demandante que la liquidación elaborada por el municipio de Medellín mediante la citada Resolución, no corresponde a lo ordenado en la sentencia antes referenciada, por lo que solicita que se cancele la diferencia que estima en \$50.838.518 por concepto de capital, más intereses moratorios que empezarían contar desde el 29 de octubre de 2011.

Inicialmente, debe advertir el Despacho que el demandante afirma que la sentencia proferida por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito de Medellín, revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 30 de septiembre de 2011, quedó ejecutoriada el 28 de octubre de 2011, sin embargo solicita el pago de intereses, *“desde el día siguiente a la fecha de ejecutoria de la sentencia, es decir, 29 de octubre de 2011, hasta que se realice el pago total de la obligación”*; sobre la diferencia existente entre la liquidación realizada por el municipio de Medellín, al momento de dar cumplimiento a la citada providencia mediante la resolución No 6086 de 2012 y la suma de dinero que

considera el apoderado que se le debe cancelar al señor Focion Manco Quiroz. Tampoco especificó el demandante si el acto administrativo referenciado, está en firme y quedó ejecutoriado, y sí la suma de dinero que se ordenó cancelar en el mismo ya fue cancelada al demandante.

Aunado a lo anterior, como título ejecutivo la parte demandante pretende hacer valer, con el fin que se libre mandamiento de pago contra el Municipio de Medellín: 1) la cuenta de cobro radicada en la entidad el 23 de enero de 2012, junto con la liquidación de la aludida sentencia que asciende a la suma de \$244.699.870 (folio 4 a 34); 2) resolución No 6086 de 2012, en la que el municipio de Medellín una vez realizada la liquidación ordenada en la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó reconocer al señor Focion Manco Quiroz la suma de \$215.114.274, de los cuales \$193.861.352 corresponde a capital y \$21.252.922 corresponde a intereses; de la suma de dinero reconocida se dedujo \$7.360.965, por lo tanto el valor a reconocer es \$207.753.309 (folios 36 a 49).

Este acto administrativo fue notificado al apoderado del demandante el 27 de abril de 2012 (folio 49); sin embargo se advierte que no obra constancia de ejecutoria del mismo.

Ahora bien, observa el despacho que no existe exactitud respecto a la fecha de ejecutoria de la sentencia y por lo tanto no se puede inferir desde que fecha empieza a contarse los intereses moratorios; tampoco es posible deducir si la suma liquidada por el Municipio de Medellín ya fue cancelada, o esta de adeuda al demandante; además téngase en cuenta que el presente litigio surge principalmente porque existe discrepancia entre la liquidación de la sentencia proferida por el tribunal Administrativo de Antioquia, elaborada por el Municipio de Medellín en la resolución que dio Cumplimiento a la misma, y por el demandante cuando presentó la cuenta cobro en la entidad.

Empero, la parte demandante obvio presentar copia de la sentencia con constancia de ejecutoria.

Al respecto, el artículo 297 del CPACA, señala qué documentos constituyen título ejecutivo en esta Jurisdicción:

“1. Las Sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, Mediante las cuales se condene a una entidad al pago de sumas dinerarias.

(...)

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de su 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.” (negritas del despacho).

En concordancia con lo anterior, el artículo 114 del CGP dispone:

“Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

(...)

2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.

3. Las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la ley o lo pida el interesado.

(...)”

Con todo lo anterior, recuérdese además que el artículo 430 del CGP dispone que una vez presentada la demanda del documento que preste mérito ejecutivo el Juez librará mandamiento ejecutivo; situación que evidentemente no ocurrirá.

Así las cosas, el acto administrativo que se pretende hacer valer como título ejecutivo fue expedido con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia Proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y en consecuencia reconocer y pagar al señor Focion Manco Quiroz las acreencias laborales, en la forma indicada en dicha providencia.

Ha dicho la Jurisprudencia y la doctrina que los actos de ejecución o de cumplimiento no son definitivos, pues no finalizan o concluyen un procedimiento, ni tampoco son aquellos de trámite que imposibilitan que se siga adelantando una actuación, es decir, los actos de cumplimiento o ejecución no definen una situación jurídica diferente a la que ya fue resuelta con efectos de cosa juzgada en la conciliación judicial o la sentencia que termina cualquier controversia Contencioso Administrativa.

Es así que la **Resolución No 6086 de 2012**, es un acto de ejecución, que se limitó a generar el cumplimiento de la sentencia ya referenciada. Por consiguiente con el fin de obtener el recaudo forzado de la obligación contenida en la sentencia el demandante debe interponer acción ejecutiva, como efectivamente lo hizo, pero aportando el documento idóneo que preste mérito ejecutivo, como lo es para este caso concreto copia de la sentencia con la constancia de su ejecutoria, como lo requiere el artículo 114 del CGP en concordancia con el artículo 297, numeral 1 del CPACA.

En consecuencia, si el demandante no estuvo de acuerdo con la liquidación realizada por la entidad demandada, debió interponer la acción ejecutiva, pero con el título ejecutivo adecuado como se expuso anteriormente.

Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia del Consejo en Estado, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 8 de febrero de 2012, expuso en lo relacionado con los actos administrativos de ejecución o cumplimiento, lo siguiente:

“...Igualmente, que con el fin de dar cumplimiento y ejecutar las obligaciones de pago asumidas por el INVÍAS en el acuerdo suscrito con el contratista y contenido en la conciliación judicial mencionada, fueron proferidos dichos actos demandados (Resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996 y de la Resolución n.º 000630 de 12 de febrero de 1997), en los cuales se ordenó liquidar los intereses moratorios a una tasa igual al doble del interés bancario corriente de que trata el artículo 884 del Código de Comercio y según el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A., sin exceder del interés para el delito de usura consagrado en el artículo 235 del Código Penal, en conformidad con lo indicado en la Circular OJ-078 de 3 de octubre de 1994 expedida por la Superintendencia Bancaria.

En tal virtud, la Sala considera que los actos demandados no son administrativos definitivos, pues no finalizan o concluyen un procedimiento, ni tampoco son aquellos de trámite que imposibilitan que se siga adelantando una actuación; es decir, su naturaleza corresponde a la de actos de cumplimiento o ejecución en tanto no definen una situación jurídica diferente a la que ya fuera resuelta con efectos de cosa juzgada en la conciliación judicial suscrita entre las partes para finiquitar una controversia contractual.

Cabe anotar que, pese a que el Invías se fundamentó en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo², para expedir la Resolución n.º 000630 de 12 de febrero de 1997 al resolver el recurso de reposición presentado por el contratista, esta circunstancia no modifica la naturaleza jurídica de acto de ejecución de la resolución n.º 008102 de 19 de diciembre de 1996, dado que es la ley la que asigna la categoría a los actos administrativos y no la autoridad que los profiere.

Así, definidos con tal carácter, cabe advertir que, por regla general, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación³, los actos de ejecución que se dicten para el cumplimiento de una sentencia judicial o de una conciliación judicial debidamente aprobada, como sucede en este caso, no son actos administrativos definitivos, lo que excluye cualquier análisis o pronunciamiento de fondo en torno a éstos, salvo que la administración, al dar cumplimiento al fallo o al acuerdo conciliatorio, adopte decisiones que constituyan realmente actos administrativos en cuanto a su contenido, en desconocimiento de los mismos.

² “Artículo 50.- Recursos en la vía gubernativa.- Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión para que la aclare, modifique o revoque....”

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de julio de 2009, exp. 17.367, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, en la que se reitera: Sección Primera: sentencias de 7 de febrero de 2008, exp. 11001-03-15-000-2007-01142-01(AC); 27 de julio de 2006, exp. 20001-23-31-000-2003-02048-01; 20 de septiembre de 2002, exp. 25000-23-24-000-2000-0321-01(7764), 21 de febrero de 2002, exp. 66001-23-31-000-1998-0378-01(7193), 26 de octubre de 2000, exp. No. 5967; 14 de septiembre de 2000, exp. 6314, 4 de septiembre de 1997, exp. 4598, 6 de marzo de 1999, exp. 3.939, y Auto de 19 de diciembre de 2005, exp. 25000-23-24-000-2004-00944-01; Sección Tercera: Sentencia de 9 de agosto de 1991, exp. 5934, auto de 7 de marzo de 2002, exp. 25000-23-26-000-1999-2525-01(18051), auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872. Y Sala Plena de la Corporación providencias de 31 de marzo de 1998, exp: C-381 y C-387 de 1998.

Es decir, respecto del acto de liquidación de una sentencia o de una conciliación judicial no proceden las acciones contenciosas ante esta Jurisdicción, dado que no se trata de actos administrativos definitivos, o sea, mediante los cuales se finalice una actuación administrativa o se impida su continuación, sino que son meros actos de cumplimiento o ejecución⁴, excepto que en ellos se establezcan puntos nuevos que creen o modifiquen situaciones jurídicas. Dicho de otro modo, “[t]odo 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”⁵.

De otro lado, repara la Sala que los actos de liquidación no son obstáculo para impetrar la acción ejecutiva con el fin de obtener el recaudo forzado de la obligación al tenor de la sentencia o de la conciliación, las cuales constituyen títulos que prestan mérito ejecutivo, de manera que será en ese proceso en donde se podrán ventilar por los medios de impugnación (recursos) y de defensa (excepciones) aspectos relacionados con la liquidación del crédito de acuerdo con su contenido y lo previsto en la ley.

En consecuencia, si el demandante no estuvo de acuerdo con la liquidación realizada por la entidad demandada en los actos cuestionados, debió interponer la acción ejecutiva, con base en el título de recaudo (conciliación judicial), pero no venir en demanda en ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los mismos, la cual no resulta idónea para estudiar sus discrepancias e inconformidades respecto de la tasa de los intereses moratorios.

La anterior carga que pesa sobre el actor no se excusa por el hecho, incluso no demostrado en el sub lite, de que la entidad le hubiese solicitado la primera copia con mérito ejecutivo de la providencia judicial en la que se aprobó la conciliación, puesto que es claro que las entidades públicas están en la obligación de devolverla al interesado insatisfecho con el pago de una condena o conciliación que lo solicite, previo el desglose correspondiente y con la constancia en el respectivo título del monto o cuantía de lo pagado, de manera que pueda acudir a la vía judicial ejecutiva si lo estima pertinente (negrillas del despacho).

El título ejecutivo idóneo para impetrar la presente acción, de acuerdo con la nueva legislación procesal es copia de la sentencia debidamente ejecutoriada, en la cual conste a las obligaciones a cargo de la entidad, la cual como se expuso en líneas anteriores no fue allegada con la presentación de la demanda.

Es así, que las obligaciones ejecutables, según la ley procesal, (*artículo 422 del CGP*), requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo establecidas por el legislador.

Las primeras (las de forma), exigen que se trate de documento o documentos auténticos, que conformen unidad jurídica; que como en el presente caso emanen de una sentencia de condena proferida por el juez (títulos judiciales) etc. Las segundas

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 9 de agosto de 1991, exp. n.º 5934, C.P. Julio César Uribe Acosta.

condiciones (las de fondo), atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezcan a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado.

Sin estos documentos es imposible proceder a iniciar el proceso ejecutivo, ya que para el caso concreto, además del acto administrativo mediante el cual se dé cumplimiento a la sentencia proferida en esta jurisdicción, con constancia de ejecutoria, se requiere allegar una copia de la referida providencia con constancia de ejecutoria, tal como se desprende del artículo 114 numeral 2 del CGP en concordancia con el artículo 297 numeral 1 del CPACA.

Por lo anterior, este Despacho no cuenta con elementos de juicio que le permitan inferir, que el acto administrativo de ejecución o cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a favor del demandante sea un título ejecutivo; pues como se indicó líneas atrás, para que sea consideradas como título ejecutivo y se pueda obligar al deudor, debe reunir todos los requisitos señalados en la normatividad que se referenció anteriormente, pues en el caso contrario sería un documento anómalo que no es idóneo para prestar merito ejecutivo.

En resumen, no existe un título ejecutivo, que sirva de soporte para el cobro. Por lo tanto, no es posible librar el mandamiento de pago pretendido por la accionante.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado por el señor **FOCION MANCO QUIROZ** contra del **MUNICIPIO DE MEDELLIN**, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Se ordena la devolución de los anexos sin necesidad de desglose; y se dispone el archivo de las presentes diligencias.

NOTIFÍQUESE

FRANCY ELENA RAMIREZ HENAO
JUEZ

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, _____. Fijado a las 8.00 a.m.

Secretaria