

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTICUATRO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veinticinco (25) de febrero del dos mil quince (2015)

Acción	EJECUTIVA
Demandante	ALIRIO DE JESÚS QUINTERO GARCÍA
Demandados	MUNICIPIO DE BELLO
Radicado	05001 33 33 024 2015 00091 00
Asunto	NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO
Auto Interlocutorio	Nº 111

I. ANTECEDENTES

1. El señor **ALIRIO DE JESÚS QUINTERO GARCÍA** actuando por intermedio de apoderado judicial interpone demanda ejecutiva contra el **MUNICIPIO DE BELLO - ANTIOQUIA**, solicitando que se libre mandamiento de pago en contra de dicha entidad, por la suma de **CIENTO DOS MILLONES DIEZ MIL SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS M/L (\$102.010.739)** por concepto de capital, más los intereses a la tasa legal vigente desde que la obligación se hizo exigible hasta su cancelación total.

Por último, solicita que se condene a la entidad demandada al pago de las costas y gastos del proceso.

2. Como título ejecutivo base de recaudo, la parte ejecutante aportó copia de la sentencia de segunda instancia proferida en acción de cumplimiento el 22 de abril de 2005 por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta, Magistrado Ponente: Dr. Darío Quiñones Pinilla, por medio de la cual se resolvió recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 3 de septiembre de 2004 mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda (Fls. 5 a 13) y además, se aportó copia de la constancia de ejecutoria de dicha sentencia (fl. 2).

Previo a resolver el juzgado hará las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. Competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en materia de procesos ejecutivos:

1.1. Para comenzar es pertinente indicar que la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en materia de procesos ejecutivos, ha sido demarcada con la expedición de la Ley 1437 de 2011, en cuyo artículo 104 consagra lo siguiente:

"La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

(...)

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

(...)"

Por su parte, el artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para establecer los asuntos de competencia funcional en primera instancia de los jueces administrativos, dispone en el numeral 7º lo siguiente:

"De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes"

A su turno, el artículo 297 ibídem respecto al título ejecutivo base de recaudo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, prescribe:

"Para los efectos de éste 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

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 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". (Negrillas del despacho)

En efecto, la jurisdicción contencioso administrativo es competente para conocer de procesos ejecutivos cuando el título de recaudo sea, una condena impuesta por la misma jurisdicción, conciliaciones aprobadas por los jueces administrativos, laudos arbitrales en donde intervino una entidad pública y todos aquellos títulos originados en los contratos celebrados por las entidades públicas.

2. Así las cosas, es verídico predicar la competencia que ostenta esta judicatura para conocer de la presente acción, así como la procedencia para estudiar la misma con fundamento en las normas anteriormente transcritas y en armonía con la establecidas en el estatuto procedimental que regulan el trámite de la acción ejecutiva.

3. TITULO EJECUTIVO.

3.1. El presupuesto para el ejercicio de la acción compulsiva 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:

"ART. 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".

3.2. 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.

3.3.- Como lo ha reiterado el Consejo de Estado², frente a la demanda ejecutiva el juez tiene tres 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, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación.

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.

² Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Expediente No. 13.103. Actor: STAR Ingenieros Civiles y Cía. Ltda., reiterado en la providencia del 12 de julio de 2001, referida en la nota anterior.

- **Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva:** Practicadas estas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libre el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo.

Corresponde entonces analizar si con la demanda se acompañó el título que preste mérito ejecutivo para librar el mandamiento de pago solicitado.

3.4. El art. 422, del Código General del Proceso establece:

*"ART. 422. **Títulos ejecutivos.** 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](#)".*

3.5. 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 el documento o documentos donde conste la obligación provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él; los requisitos de fondo se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea **clara, expresa y exigible**, proveniente del deudor o de su causante o de una providencia judicial, y que constituye plena prueba contra el obligado. En todo proceso ejecutivo se parte del principio de la existencia, claridad, manifestación expresa y exigibilidad de una prestación insatisfecha de dar, hacer o no hacer, que conste en documentos que provengan del deudor, y que puede ser simple o complejo.

Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por **expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparezca; debe estar expresamente declarada, sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones. **La claridad**, es decir cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea **exigible** es decir cuándo puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otra forma la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurra una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo puede hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no someterse a plazo ni condición, previo requerimiento.

3.6. El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución

es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo.

4. Por su parte, el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

"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.** (...)"*. (Resaltos y subrayas fuera del texto)

Se establece entonces que uno de los documentos que constituye título ejecutivo y respecto del cual se puede pedir su ejecución en la jurisdicción contencioso administrativa son las sentencias ejecutoriadas en las cuáles se haya condenado a una entidad pública al pago de una suma de dinero, sin hacer mención alguna a otro tipo de sentencias.

En consecuencia de lo anterior, para que resulte procedente librar mandamiento de pago con fundamento en una sentencia judicial, se debe verificar que en ella confluyan los elementos del título ejecutivo antes mencionados y que adicionalmente, el documento que se aporte sea idóneo; esto es, que el documento aportado sea la sentencia que presta mérito ejecutivo, con la respectiva constancia de ejecutoria, con el fin de determinar la ejecutividad de la providencia.

5. De otro lado, el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

"La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

*k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, **el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida...**"* (Resaltos y subrayas fuera del texto)

De acuerdo con la norma citada, el proceso ejecutivo derivado de una sentencia judicial proferida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la cual se haya condenado a una entidad pública al pago de una determinada obligación, debe presentarse en un término máximo de cinco (05) años contados a partir de la fecha en que se hizo exigible.

Al respecto de la exigibilidad, cabe resaltar que el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 (Anterior Código Contencioso Administrativo) establecía que cuando se

condenara a una entidad pública al pago o devolución de una determinada suma de dinero, dicha obligación sería ejecutable ante la jurisdicción 18 meses después de su ejecutoria:

"ARTÍCULO 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas. Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.

El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.

*Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. **Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.*** (Resaltos y subrayas fuera del texto)

6. Finalmente, resulta pertinente traer a colación la Ley 393 de 1997 por medio de la cual se desarrolló la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, y que en su artículo 24 establece que la acción de cumplimiento no tendrá fines indemnizatorios y cuando el incumplimiento de la norma genere perjuicios a los afectados, pueden solicitar la reparación a través de los medios judiciales pertinentes para el caso:

"Artículo 24º.- Indemnización de Perjuicios. La Acción de Cumplimiento no tendrá fines indemnizatorios. Cuando del incumplimiento de la Ley o de Actos Administrativos se generen perjuicios, los afectados podrán solicitar las indemnizaciones por medio de las acciones judiciales pertinentes."

De igual forma, el artículo 29 de la misma normativa dispone que el incumplimiento de una sentencia proferida en una acción de cumplimiento, dará lugar a las sanciones por desacato, disciplinarias y penales de acuerdo con las leyes vigentes y las mismas deberán ser impuestas por el juez que conoció de la acción, mediante un trámite incidental:

"Artículo 29º.- Desacato. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente Ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo."

7. Caso concreto:

7.1. En el presente caso el señor ALIRIO DE JESÚS QUINTERO GARCÍA solicita que se libre mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE BELLO - ANTIOQUIA, por la suma de dinero derivada de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de desvinculación del actor por parte de la demandada; como soporte de la pretensión la parte actora aportó la sentencia de segunda instancia proferida por el Consejo de Estado el 22 de abril de 2005 mediante la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto contra la decisión emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 3 de septiembre de 2004, en una acción de cumplimiento a través de la cual se pretendía que se ordenara al Municipio de Bello cumplir con lo dispuesto en los artículos 68 parágrafo y 77 de la Ley 617 de 2000, normas que se consideraban incumplidas en razón a que en los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional se omitió incluir el plan de contingencia para la adaptación de las personas vinculadas, a una nueva etapa productiva, así como la política de reinserción en el mercado laboral de las personas que fueron retiradas del servicio de esa entidad territorial.

Como fundamentos de hecho de la solicitud se señaló que con el fin de adelantar el programa de saneamiento fiscal de la Ley 617 de 2000, el Municipio de Bello retiró del servicio a un considerable número de trabajadores, unos por supresión del cargo, otros por terminación del contrato de trabajo, otros por declaratoria de insubsistencia y otros por terminación del nombramiento en provisionalidad y que con motivo de lo anterior, era obligación del ente territorial hacer el seguimiento del programa de readaptación laboral tanto en forma previa a la desvinculación, como una vez producido el retiro con el fin de minimizar el impacto socioeconómico que pueda sobrevenir en quienes perdieron sus empleos, lo cual el Municipio incumplió totalmente.

El Consejo de Estado accedió a las súplicas de la demanda argumentando que al Municipio de Bello le corresponde implementar y poner en marcha el plan de contingencia previsto en la Ley 617 de 2000 para la adaptación de las personas que por efectos de esa ley hayan sido retiradas del servicio de esa entidad territorial. En conclusión, la decisión proferida por dicha Corporación se ordenó lo siguiente:

"1º. Revócase la sentencia dictada el 3 de septiembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En su lugar, accédase a las pretensiones de la demanda.

2º. Ordénase a la Señora Alcaldesa del Municipio de Bello que, dentro del término de diez (10) años contados a partir del siguiente a la notificación personal de esta sentencia, inicie las actividades orientadas al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 68, parágrafo, y 77 de la ley 617 de 2000, y al Documento expedido en agosto de 2001 por la Comisión de Readaptación Laboral del Sector Público Territorial.

El Tribunal Administrativo de Antioquia dispondrá lo pertinente para efectos de notificar personalmente esta sentencia a la funcionaria encargada de su cumplimiento y, además, vigilará el acatamiento de la misma. (Resaltos y subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, procederá el Despacho a esgrimir las razones por las cuales se adoptará la decisión de negar el mandamiento de pago solicitado por la parte demandante de la siguiente forma:

7.2. La sentencia aportada como título ejecutivo objeto de recaudo no reúne los requisitos de ley, más aún cuando la orden impartida en dicha providencia es de carácter general, derivada de una actuación especial como lo es la acción de cumplimiento cuya finalidad es hacer cumplir normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos y por ello tienen un procedimiento especial en el que la sentencia no declara la existencia de un derecho propio adquirido, si no que ordena a la autoridad que cumpla con una obligación legal, por lo que se protege a una colectividad indeterminada, no generándose de esta forma una obligación clara y expresa en cabeza del deudor.

7.3. En la sentencia no se condena a la entidad ejecutada a pagar alguna suma de dinero a favor del algún particular y mucho menos de la parte demandante, por lo cual la pretensión encaminada a librar mandamiento de pago por una suma determinada de dinero en beneficio del ejecutante no está sustentada y lo más importante, dicha pretensión es improcedente cuando la misma deriva del cumplimiento de una sentencia proferida en una acción de cumplimiento, ya que la norma es clara al establecer que dicha acción constitucional no puede tener fines indemnizatorios y si con el proceder de la parte accionada se generan perjuicios, se debe acudir directamente a los diferentes medios judiciales.

7.4. Así mismo, la demanda ejecutiva en caso de ser procedente, estaría afectada por el fenómeno de la caducidad pues, el plazo de cinco (05) años contado a partir de la exigibilidad de la sentencia y establecido en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, actualmente se encuentra vencido, teniendo en cuenta además que la sentencia quedó ejecutoriada el 11 de mayo de 2005, tal y como se desprende de la constancia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia y que en vigencia del Decreto 01 de 1984 las entidades públicas condenadas en la sentencia tenían un plazo de 18 meses para dar cumplimiento a la misma, una vez vencidos los mismos, se podía ejecutar la obligación (Art. 177 C.C.A).

7.5. Finalmente, al estar frente a una acción especial, como lo es la acción de cumplimiento, se debe aplicar las normas propias que regulan el trámite de este tipo de acciones, esto es, la Ley 393 de 1997, en la cual no se establece la posibilidad de interponer una acción ejecutiva para buscar el cumplimiento de las sentencias proferidas en el trámite de esta herramienta constitucional, ya que para ello se dispuso el trámite incidental por desacato que es el procedente para buscar el cumplimiento de cualquier acción constitucional dentro del ordenamiento jurídico colombiano; así lo dispone el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 cuando señala que cuando se incumpla una orden judicial proferida en una acción de cumplimiento el responsable incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y legales a que haya lugar, sanción que debe ser impuesta por el mismo juez que conoció de la acción mediante un trámite incidental.

Por lo anterior, de los hechos narrados en la demanda se desprende que el apoderado de la parte ejecutante manifiesta que el Municipio de Bello no ha cumplido ni se ha allanado a cumplir lo ordenado en la sentencia proferida al interior de la acción de cumplimiento, por lo que, al estar frente a una acción constitucional es procedente el inicio del trámite incidental por desacato, el cual es de competencia del juez que tuvo conocimiento de la acción en primera instancia, esto es, el Tribunal Administrativo de Antioquia.

De igual forma, el Consejo de Estado en la sentencia que decidió en segunda instancia la acción de cumplimiento objeto de debate dispuso en la parte resolutive que **"El Tribunal Administrativo de Antioquia dispondrá lo pertinente para efectos de notificar personalmente esta sentencia a la funcionaria encargada de su cumplimiento y, además, vigilará el acatamiento de la misma"**.

En este orden de ideas, ante la ausencia total del título ejecutivo lo pertinente es el rechazo de la demanda, por lo que habrá de negarse el mandamiento de pago solicitado y se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para lo de su competencia.

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

R E S U E L V E

Primero: **NEGAR** el mandamiento ejecutivo que pretende el señor **ALIRIO DE JESÚS QUINTERO GARCÍA,** en contra del **MUNICIPIO DE BELLO** por las razones expuestas en la motivación precedente.

Segundo: A través de la Oficina de Apoyo Judicial, remítase el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para lo que estime pertinente.

Tercero: Se reconoce personería al Dr. **FABIO ECHEVERRI MARIN** portador de la T.P. **212.332** del C.S. de la J., abogada en ejercicio, para representar en el proceso a la parte demandante en los términos del poder conferido (Fl 1).

NOTIFÍQUESE

MARÍA ELENA CADAVID RAMÍREZ
Juez

⚙NOTIFICACIÓN POR ESTADO JUZGADO VEINTICUATRO (24°) ADMINISTRATIVO ORAL En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior. Medellín, _____ fijado a las 8 a.m. _____ SECRETARIA
