**TÍTULO EJECUTIVO / Requisitos formales y sustanciales.**

El artículo 422 del C.G.P. establece los presupuestos formales y de fondo que debe reunir todo título ejecutivo. Los primeros apuntan a que los documentos que lo integran conformen una unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, ya sea una sentencia de condena proferida por 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 liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justica. Las condiciones de fondo procuran que en los documentos aducidos aparezcan consignadas obligaciones expresas, claras y exigibles a favor del ejecutante, que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, además de que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

**TÍTULO EJECUTIVO / Alcance de los requisitos sustanciales.**

El Consejo de Estado ha explicado en varias oportunidades el alcance de los requisitos sustanciales del título ejecutivo, así: - *“La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito – deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.*

**ACCIÓN EJECUTIVA / Requisitos formales y sustanciales del título / Análisis del competente para decidir si es procedente librar mandamiento ejecutivo.**

Al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer.

**RECURSO DE APELACIÓN / Fija límites decisionales del juez de segunda instancia / Principio de congruencia.**

El recurso de apelación fija los límites del marco decisional del juez de segunda instancia, en tanto delimita los motivos de inconformidad de la sentencia impugnada. En consecuencia, en virtud del principio de congruencia consagrado en el artículo 357 ídem, los aspectos no planteados por el apelante se encuentran excluidos del debate jurídico propio de la segunda instancia.

**RECURSO DE APELACIÓN / Argumentos del demandante deben referir a planteamientos de la decisión recurrida.**

Observa la Sala que el argumento central del recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, radica en que el documento a través del cual el Gobernador de Boyacá manifestó que se debía pagar el valor del 15% conforme lo establece el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Nacional 1171 de 2004 y conforme al Decreto Departamental 1399 del año 2008, al ser un acto administrativo puede aportarse en copia simple, y que la expedición y notificación de dicho acto es suficiente para acreditar la exigibilidad de la obligación mientras éste esté vigente, en virtud de la presunción de legalidad. Sin embargo, ninguno de estos argumentos fundamentó la negación del mandamiento de pago. La jueza de primera instancia adujo que en este caso los documentos aducidos en la demanda no tenían la connotación de título ejecutivo, porque de las normas esgrimidas por la ejecutante no se desprendía la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. Por ende, el debate aislado sobre los requisitos de autenticidad o la exigibilidad de la deuda se torna irrelevante.

**ACCIÓN EJECUTIVA / Bonificación para docentes y directivos que laboren en zonas rurales de difícil acceso / Obligación que se reclama de ser reconocida en sede administrativa o jurisdiccional.**

La Sala recalca que en el evento en que la entidad territorial certificada no reconozca de oficio la bonificación por laborar en una zona de difícil acceso, el docente que considere que ostenta el derecho subjetivo a devengarla debe acudir a la Administración –en virtud de la prerrogativa de discusión previa– y, de obtener una negativa, deberá reclamarlo por vía judicial. Sin el reconocimiento del derecho a favor de la docente en sede administrativa o jurisdiccional no se crea una obligación a su favor y a cargo de la entidad territorial certificada, toda vez que no se configura el vínculo cierto que permite al primero exigir directamente su pago a la segunda. Dicho de otra forma, el reconocimiento del derecho es indispensable para que el deber jurídico de carácter general en cabeza de la Administración se traduzca en una obligación concreta a favor del docente.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Tunja, 30 de septiembre de 2021

**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO

**EJECUTANTE:** HELY FRANCO MORALES

**EJECUTADO:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

**RADICADO:** 15001-3333-002-2020-00091-01

1. **ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación que ha sido interpuesto dentro del término legal por el apoderado judicial del ejecutante en contra del auto de 04 de diciembre de 2020, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, negó la solicitud de mandamiento de pago.

1. **ANTECEDENTES**

***2.1. La demanda:*** El señor HELY FRANCO MORALES, a través de apoderado solicitó que se librara mandamiento de pago a su favor y en contra del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ, por las siguientes sumas de dinero, que señala corresponden al 15% sobre la asignación básica mensual, de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001 art. 24 inc. 6º, Decreto Nacional 1171 de 2004 y en los Decretos Departamentales 0181 de 2010 y 01399 de 2008, y en virtud de sus servicios prestados en la Institución Educativa Sede Maciegal del Municipio de Moniquirá desde el 24 de enero de 2005 y hasta el 23 de noviembre del año 2007:

*“1. Por la suma de $ 64.609 desde el día 24 y hasta el 30 de enero del año 2005*

*2. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2005.*

*3. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2005.*

*4. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2005.*

*5. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2005.*

*6. Por la suma de $119.989 desde el día 1 y hasta el 17 de junio del año 2005.*

*7. Por la suma de $131.998 desde el día 18 y hasta el 30 de julio del año 2005.*

*8. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2005.*

*9. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2005.*

*10. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2005.*

*11. Por la suma de $276.898 desde el día 1 y hasta el 30 de noviembre del año 2005.*

*12. Por la suma de $18.460 desde el día 1 y hasta el 2 de diciembre del año 2005.*

*13. Por la suma de $77.532 desde el día 23 y hasta el 30 de enero del año 2006*

*14. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2006.*

*15. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2006.*

*16. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2006.*

*17. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2006.*

*18. Por la suma de $155.063 desde el día 1 y hasta el 16 de junio del año 2006.*

*19. Por la suma de $135.680 desde el día 17 y hasta el 30 de julio del año 2006.*

*20. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2006*

*21. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2006.*

*22. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2006.*

*23. Por la suma de $290.744 desde el día 1 y hasta el 30 de noviembre del año 2006.*

*24. Por la suma de $9.691 del día 1 de diciembre del año 2006. 25. Por la suma de $91.148 desde el día 22 y hasta el 30 de enero del año 2007*

*26. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2007.*

*27. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2007.*

*28. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2007.*

*29. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2007.*

*30. Por la suma de $151.914 desde el día 1 y hasta el 15 de junio del año 2007.*

*31. Por la suma de $212.679 desde el día 9 y hasta el 30 de julio del año 2007.*

*32. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2007.*

*33. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2007.*

*34. Por la suma de $303.827 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2007.*

*35. Por la suma de $232.934 desde el día 1 y hasta el 23 de noviembre del año 2007.*

*36. Por los intereses de mora sobre cada una de las sumas descritas anteriormente mes a mes, causados desde que se hicieron exigibles hasta cuando se verifique el pago total de la obligación.*

*37. Se condene en costas a la parte demandada.”*

El demandante pretende el cobro de la anterior suma con fundamento en los hechos que a continuación se reseñan:

- Que la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6° estableció una bonificación para los docentes y directivos docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso; el cual, fue reglamentado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1171 de 2004 determinando el porcentaje equivalente al 15% del salario mensual que devengue cada docente.

- Que el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación Departamental, expidió el Decreto 01399 del año 2008, estableció las sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso donde se encontraban las instituciones educativas y reconoció el derecho a una bonificación equivalente al 15% del salario mensual devengado, a los docentes y directivos docentes que laboren en los establecimientos educativos señalados en el decreto.

- El gobierno Departamental en cabeza del doctor José Rozo Millán, expidió decreto 0181 del 29 de enero del 2010, con el cual se determinó las instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso por los años 2005, 2006 y 2007, estableciendo en este que serían las mismas zonas fijadas en el decreto departamental número 01399 del 26 de agosto del 2008.

- Que el demandante laboró en instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso del Departamento de Boyacá, señaladas en el decreto que se mencionó con anterioridad, hecho que lo hace acreedor de la bonificación antes señalada.

- Que en el Decreto 01399 de 26 de agosto de 2008 se estableció la vigencia fiscal para el año 2008, lo que significa que al ejecutante se le adeuda los meses certificados de sobresueldo mensual equivalente al 15% y que se encuentra detallado en el certificado de factores salariales, y en dicho certificado se verifica que no ha sido cancelado el 15% de sobresueldo ordenado en el artículo 24 de la ley 715 de 2001.

-Que los decretos, certificados salariales y actos administrativos por medio de los cuales se les reconoce a la ejecutante esta prerrogativa, prestan mérito ejecutivo.

**2.2. La providencia impugnada:** Se trata del auto de 04 de diciembre de 2020 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, a través del se negó la solicitud de mandamiento de pago a favor del ejecutante y en contra del Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación.

Para arribar a esta decisión, el Juez de instancia sostuvo que el ejecutante allegó como base del recaudo ejecutivo: **i)** la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6, **ii)** el Decreto 1171 de 2004, **iii)** Decreto departamental 0181 del 29 de enero de 2010, **iv)** el Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008, **v)** calendario Académico de los años 2005, 2006 y 2007 expedido por la entidad territorial, **vi)** certificado de historia laboral y vii) certificado de factores salariales devengados por el ejecutante.

Al respecto, adujo que a la luz de La Ley 1437 de 2011, dichos actos no son un título ejecutivo complejo que pueda ser enjuiciable ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que los documentos que constituyen título ejecutivo son los señalados expresamente en el artículo 297 del CPACA, sin que ninguno de los señalados por el ejecutante hagan parte de los allí enunciados, además, que los documentos aducidos como título ejecutivo complejo no contienen una obligación clara, expresa, y exigible a cargo del Departamento de Boyacá, debido a que lo que contienen los mismos son datos relacionados con el lugar de la prestación del servicio, el tiempo de servicio, la clase de vinculación, los factores devengados, y el periodo académico.

De esta manera, la Juez de primera instancia negó la solicitud de mandamiento de pago al concluir que no se cumplieron los requisitos sustanciales y formales establecidos en los artículos 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 422 del Código General del Proceso.

**2.3. El recurso de apelación:** El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación con el fin de que se revoque la providencia de primera instancia y en su lugar se libre mandamiento de pago a favor de ejecutante y en contra del Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación, aduciendo que, está demostrado que existe un acto administrativo en el que se hace un reconocimiento por parte de la Secretaría de Educación de Boyacá aplicando la ley que establece el derecho a percibir el 15% sobre la asignación básica, y que no es necesaria la constancia de notificación y ejecutoria cuando se trata de un acto administrativo simple y complejo, de conformidad con el artículo 88 del C.P.A.C.A.

Señaló que la demanda ejecutiva se inició con base en un documento que corresponde a un acto administrativo, no siendo indispensable constancia de ejecutoria, debido a que la exigibilidad del mismo comienza a partir de su vigencia, y que de acuerdo con el artículo 167 del CPACA., los Decretos Departamentales No. 181 de 2010 y 01399 de 2008, se pueden adjuntar en copias simples debido a que no requieren que lleven certificación de ser auténticos, además también se encuentran en la página web http://sedboyaca.gov.co

Adicionalmente, precisó que se está ante “un título ejecutivo compuesto que cumple con las condiciones formales previstas por la Ley; pues, i) emanan del deudor y son actos administrativos ejecutoriados y vigentes, ii) la obligación es expresa porque tanto la Ley como los decretos redactan en forma precisa los términos y condiciones de los docentes y directivos docentes que adquieren el derecho y también consagran la acreencia expresa en el sentido que tanto los Decretos Nacional y departamentales establecen el valor exacto que debe pagarse al definir que sea el 15% del salario que devenguen; y, iii) es una obligación clara porque se puede establecer a través de los certificados de Historia Laboral y Devengados, el lugar de servicio como docentes, el tiempo que debe ser remunerado con dicha bonificación y la base del valor mensual percibido para calcular el porcentaje reconocido”.

Por último, señaló que el art. 422 del C.G.P. no establece como requisito para librar mandamiento ejecutivo, el requerirse al deudor para constituir en mora la obligación, debido a que la obligación de la entidad demandada era la respectiva cancelación mensual de la bonificación sin previa solicitud de pago.

1. **CONSIDERACIONES**

**Asunto previo:**

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante auto de 05 de diciembre de 2018 (Exp:2017-02948), desató conflicto negativo de jurisdicciones y, asignó a esta jurisdicción el conocimiento de la acción ejecutiva, en la que ochenta y dos (82) docentes solicitaron el pago de la bonificación del 15% del salario devengado en los años 2006 a 2007 por laborar en zonas de difícil acceso. Dicha decisión cobija al aquí demandante.

**3.1. Competencia**

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A. los tribunales administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. Así, en atención al artículo 306 del C.P.A.C.A. nos remitimos al C.G.P., el cual en su artículo 438 establece que el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo es apelable en el efecto suspensivo. Del mismo modo, su artículo 321 prevé:

“*Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:*

*1. (…)*

*4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo”.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 322-2 del CGP prescribe:

*“(…) ARTÍCULO 322.* ***OPORTUNIDAD Y REQUISITOS****. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

*(…)*

*2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso. (…)”.*

**3.2. Marco Normativo y jurisprudencial**

**3.2.1 Del título ejecutivo y sus elementos**

En materia contencioso administrativa el título ejecutivo se encuentra determinado en el artículo 297 de la 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. (…)*

*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.”.*

Ahora, el artículo 422 del C.G.P. establece los presupuestos formales y de fondo que debe reunir todo título ejecutivo. Los primeros apuntan a que los documentos que lo integran conformen una unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, ya sea una sentencia de condena proferida por 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 liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justica. Las condiciones de fondo procuran que en los documentos aducidos aparezcan consignadas obligaciones expresas, claras y exigibles a favor del ejecutante, que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, además de que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

El Consejo de Estado[[1]](#footnote-0) ha explicado en varias oportunidades el alcance de los requisitos sustanciales del título ejecutivo, así: - “La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito – deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.

De otro lado, el artículo 430 del C.G.P., aplicable por remisión expresa que hace el artículo 306 del C.P.A.C.A, frente al mandamiento ejecutivo, dispone que *“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.”*

Según el Consejo de Estado*[[2]](#footnote-1),* al juez que conoce del proceso ejecutivo le corresponderá, primero, verificar si existe título ejecutivo y si está debidamente integrado. Luego, deberá examinar si el título contiene una obligación clara expresa y exigible a cargo de una entidad pública y si la obligación consiste en una prestación de dar, hacer o no hacer.

* + 1. **De los límites del marco decisional del juez de segunda instancia**

El artículo 320 del CGP describe los fines del recurso de apelación, así

*“(…)* ***ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN.******El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.***

*Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia; respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71. (…)”* (Negrilla fuera del texto original)

Concordante con lo anterior, el artículo 328 ibidem, señala:

*“****ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.******El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.***

*Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (…)” (Negrilla fuera del texto original)*

De acuerdo con las referidas disposiciones normativas, el recurso de apelación fija los límites del marco decisional del juez de segunda instancia, en tanto delimita los motivos de inconformidad de la sentencia impugnada. En consecuencia, en virtud del principio de congruencia consagrado en el artículo 357 ídem, los aspectos no planteados por el apelante se encuentran excluidos del debate jurídico propio de la segunda instancia. Así lo dejó establecido el Consejo de Estado en sentencia 18 de octubre de 2018, al señalar:

*“(…) Se recuerda que, el principio de congruencia se encuentra consagrado en el artículo 357 de Código de Procedimiento Civil -CPC-, hoy* ***328 del Código General del Proceso -CGP****-, y refiere que la competencia del juez de segunda instancia está limitada por los argumentos de inconformidad expuestos por el recurrente, lo que implica que* ***los aspectos no planteados por éste se encuentran excluidos de debate jurídico propio de la segunda instancia. Esta exigencia, a su vez, encuentra respaldo en el principio dispositivo y en el denominado ‘tamtum devolutum quantum appellatum’****. (…)”[[3]](#footnote-2) (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

**3.2.3 Caso concreto**

En este entendido, observa la Sala que el argumento central del recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, radica en que el documento a través del cual el Gobernador de Boyacá manifestó que se debía pagar el valor del 15% conforme lo establece el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Nacional 1171 de 2004 y conforme al Decreto Departamental 1399 del año 2008, al ser un acto administrativo puede aportarse en copia simple, y que la expedición y notificación de dicho acto es suficiente para acreditar la exigibilidad de la obligación mientras éste esté vigente, en virtud de la presunción de legalidad.

Sin embargo, ninguno de estos argumentos fundamentó la negación del mandamiento de pago. La jueza de primera instancia adujo que en este caso los documentos aducidos en la demanda no tenían la connotación de título ejecutivo, porque de las normas esgrimidas por la ejecutante no se desprendía la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. Por ende, el debate aislado sobre los requisitos de autenticidad o la exigibilidad de la deuda se torna irrelevante.

El Consejo de Estado ha señalado que, si los planteamientos expuestos en el recurso de apelación no hacen referencia al tema de fondo que decidió el a quo, no puede en segunda instancia efectuarse pronunciamiento alguno, lo que trae como consecuencia que la apelación sea fallida. Así lo expresó:

*“(…) Visto lo anterior, debe concluirse que la competencia del superior se supedita o limita al estudio de aquellos argumentos que fueron expuestos por el apelante, de ahí, que,* ***si esos planteamientos no hacen referencia al tema de fondo que decidió el a quo, no puede en segunda instancia efectuarse pronunciamiento alguno, lo que trae como consecuencia que la apelación sea fallida****.*

*(…) Lo anterior, porque el marco de la resolución judicial en segunda instancia lo prevé la decisión del a quo y el recurso de apelación, por lo que el examen sólo puede versar sobre los motivos de inconformidad que formula el apelante contra la providencia, en consecuencia, dichas objeciones son las que realmente deben ser analizadas y resueltas en la decisión de segunda instancia.*

***Adicionalmente, en atención a lo previsto en el artículo 328 del CGP, únicamente se concede al juez la facultad de resolver sin limitaciones, en aquellos eventos en que ambas partes apelan toda la decisión, o la que no apeló hubiere adherido al recurso****, situación que no se constituye en el presente caso porque se trata de apelante único. (…)”[[4]](#footnote-3)* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Adicionalmente, la Sala recalca que en el evento en que la entidad territorial certificada no reconozca de oficio la bonificación por laborar en una zona de difícil acceso, el docente que considere que ostenta el derecho subjetivo a devengarla debe acudir a la Administración –en virtud de la prerrogativa de discusión previa– y, de obtener una negativa, deberá reclamarlo por vía judicial.

Sin el reconocimiento del derecho a favor de la docente en sede administrativa o jurisdiccional no se crea una obligación a su favor y a cargo de la entidad territorial certificada, toda vez que no se configura el vínculo cierto que permite al primero exigir directamente su pago a la segunda. Dicho de otra forma, el reconocimiento del derecho es indispensable para que el deber jurídico de carácter general en cabeza de la Administración se traduzca en una obligación concreta a favor del docente[[5]](#footnote-4).

En el presente caso no hay prueba del aludido reconocimiento. La parte ejecutante no aportó prueba de la firmeza y ejecutoriedad del acto administrativo. Por lo tanto, no puede hablarse de una obligación cuyo incumplimiento permita acudir al proceso ejecutivo.

Cabe anotar que con la demanda se allegaron copias del Decreto Nacional 1171 de 2004, del Decreto Departamental 0181 del 2010, el cual determina las sedes educativas ubicadas en Áreas Rurales de Difícil Acceso, para los años 2005, 2006 y 2007, definiendo que son las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 de 2008, del acuerdo final de pliegos de fecha 21 de julio de 2016, de las Resoluciones 2441 del 26 de octubre de 2004, 0358 del 09 de marzo de 2005, 2057 del 07 de octubre de 2005, 3880 del 31 de octubre de, 2006, 1222 del 25 de mayo de 2007, 2433 del 28 de septiembre de 2007, 2618 de 25 de octubre de 2007, así como los certificados de historia laboral, factores salariales del ejecutante, a fin de demostrar la titularidad del derecho, es decir, que el docente se encuentra en el supuesto de hecho que da lugar a percibir la bonificación. No obstante, de estos documentos no se desprende una obligación susceptible de ejecución a cargo del deudor y a favor del acreedor, son útiles dentro de un proceso declarativo donde se pretenda el reconocimiento del derecho, no en un proceso ejecutivo que parte de su existencia (relación jurídica cierta y preexistente) a efectos de pasar directamente a su cobro[[6]](#footnote-5).

En este orden de ideas, para la Sala resulta evidente que la parte ejecutante pretende eludir la vía procesal adecuada, máxime cuando admitir su tesis implicaría vaciar de efecto útil el proceso declarativo y desfigurar la naturaleza del ejecutivo.

En consecuencia, de acuerdo con las razones expuestas, se confirmará la providencia apelada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** elauto de 04 de diciembre de 2020, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, negó la solicitud de mandamiento de pago, por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al despacho de origen.

El anterior proyecto fue estudiado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

# Los Magistrados,

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCIA**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

1. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de agosto de 2007, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, Radicación número: 08001-23-31-000-2003-00982-01(26767) [↑](#footnote-ref-0)
2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de mayo de 2013, Magistrado sustanciador: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Ref.:Expediente N° 25000232600020090008901 [↑](#footnote-ref-1)
3. C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2018-03121(AC), oct. 18/2018, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. [↑](#footnote-ref-2)
4. 6 C.E., Sec. Segunda, Auto 2014-01864 (2318-17), may. 30/2019. M.P. William Hernández Gómez. [↑](#footnote-ref-3)
5. En este sentido se pronunció la Sala de Decisión No. del Tribuna Administrativo de Boyacá, en auto de 15 de abril de 2021, dentro del radicado No. 15001-33-33-009-2020-00188-01, Magistrado Ponente: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO. [↑](#footnote-ref-4)
6. Ibídem. [↑](#footnote-ref-5)