

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA
SALA DE DECISIÓN LABORAL

Magistrada Ponente: Martha Ruth Ospina Gaitán

Expediente No. 25899 31 05 001 2018 00248 02

Noralba Mora González Vs Gobernación de Cundinamarca

Bogotá D. C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

De conformidad con el artículo 15 del Decreto Legislativo No. 806 de 2020, resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la ejecutante en contra del auto proferido el 6 de noviembre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de Zipaquirá, Cundinamarca, mediante el cual se ordenó la terminación del proceso ejecutivo, el levantamiento de las medidas cautelares y se condenó en costas.

Previa deliberación de los magistrados, y conforme a los términos acordados en la sala de decisión, se procede a proferir el siguiente,

Auto

Antecedentes

1. Noralba Mora González promovió proceso ejecutivo laboral contra el Departamento de Cundinamarca, con el fin de obtener el pago de la suma de \$34.019.683 consagrada en la Resolución No. 008966 de 21 de octubre de 2011, junto con los intereses moratorios.

2. El Juzgado Único Laboral del Circuito de Zipaquirá, Cundinamarca, mediante auto proferido el 26 de julio de 2018, libró el mandamiento de pago por la suma solicitada y por los intereses legales a la tasa del 0.5% mensual o 6% anual.

3. Notificado en forma personal el Departamento de Cundinamarca, en el término de traslado, propuso las excepciones de mérito denominadas prescripción, pérdida de la fuerza de ejecutoriedad del acto administrativo, falta de los presupuestos sustanciales del título ejecutivo, ejecutoriedad del título base de ejecución y falta de firmeza y ejecutoriedad del título base de ejecución.

4. El juzgado del conocimiento a efectos de resolver acerca de las excepciones de mérito propuestas por la pasiva, en la audiencia celebrada el 6 de noviembre de 2020, resolvió de oficio practicar interrogatorio de parte a la ejecutante y luego de ello, efectuada la valoración respectiva, dispuso dar por terminado el proceso por pago total de la obligación, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares, condenó en costas a la ejecutante y fijó agencias en derecho en la suma de \$200.000.

Apoyó su decisión, luego de verificar las documentales aportadas, y referir que la ejecutante en su interrogatorio de parte reconoció que la entidad ejecutada le ha venido realizando el pago de sus salarios desde el año 1995 y le efectuó pagos anteriores a la Resolución 008966 de 21 de octubre de 2011, evidencia que la obligación contenida en ese acto administrativo se encuentra satisfecha, careciendo de toda causa el documento base de ejecución. (Minuto 00:15 a 17:33).

5. Inconforme con la decisión, el apoderado judicial de la ejecutante, interpuso recurso de apelación contra el auto anterior, el cual sustentó en los siguientes términos:

“Muchas gracias señora Juez, si, efectivamente haciendo uso del recurso de apelación, ante la decisión que ha tomado el despacho, si bien es cierto ha hecho un análisis muy certero frente a las excepciones presentadas y pues en especialmente a la legalidad que tiene el documento objeto de la ejecución, no se comparte con el despacho el análisis frente al tema que tiene que ver con el cumplimiento de la obligación, dado que como bien lo manifestó la señora Noralba, la ejecutante, las reclamaciones efectivamente se dieron con base a dos resoluciones que otorgaron el derecho de homologación que se dio a partir del año 2005, sin que ella en ningún momento haya dicho que no se le estaba cancelando como auxiliar administrativa, esta homologación en el año 2005, efectivamente se dio como consecuencia a todos los funcionarios, no solo a ella, se hicieron incluso pagos por mayores valores incluso a los de ella, teniendo el cargo del mismo nivel y por eso ella tuvo su fundamento para presentar la reclamación y como bien lo dijo la señora Juez, estos pagos de la homologación que se hicieron con el de (...) fue digamos el quid del asunto, digamos se hizo con base en un salario que no correspondía y por esto la misma Gobernación en aras de subsanar ese yerro y ante las reclamaciones que ella había presentado, nació a la vida jurídica, como lo dije en los mismos alegatos, la Resolución 08966 y de buena fe, por eso está reclamando, como lo hizo en las reclamaciones que presentó ante la misma Gobernación mediante derechos de petición y efectivamente, como usted lo dice, no existe acto administrativo ni se hizo uso de las facultades que tenía la administración para revocar este acto administrativo que motivado como en derecho corresponde frente a dar claridad porque en tal sentido de que ya se hubiera hecho el pago por qué o cómo se había hecho el pago y efectivamente como también lo analizó el juzgado los pagos fueron anteriores y las resoluciones anteriores a la que salió con la reclamación que como bien su encabezado dice, ordena pagar es el saldo que está pendiente de esa homologación y previo a eso realizó en debida

forma una liquidación, entonces considero que el análisis que se hace frente al cumplimiento de la obligación, no es consecuente con las fechas y los actos administrativos expedidos y tampoco, digamos, se está obrando de mala fe en el tema de la ejecutoriedad con hacer exigible la obligación de la resolución 08866 de 2011 <sic>, por tanto considero que es el juez de segunda instancia que debe hacer un análisis frente a la decisión que ha tomado el despacho en su primera instancia. Vuelvo e insisto, la ejecutoriedad como la presunción de legalidad del acto administrativo que se está ejecutando siempre se ha mantenido, y a la fecha no ha sido revocado ni por ente judicial, ni por mutuo acuerdo entre las partes, como lo dice el artículo 88 del Código Contencioso Administrativo, al ser emanado, proveniente de una reclamación, mantiene su presunción de legalidad. Básicamente en ese orden de ideas, se fundamenta, pues, el recurso de apelación que se presenta señora Juez” (Minuto 17:45 a 22:12)

6. En auto proferido en la misma audiencia, el Juzgado de conocimiento concedió el recurso de apelación, que es objeto de estudio de esta sala.

7. **Alegatos de segunda instancia:** Dentro del término del traslado, solo intervino la parte ejecutada para solicitar que sea confirmada la decisión de primera instancia, considerando que de acuerdo con el materia probatorio recaudado se demostró que la obligación objeto de la ejecución fue satisfecha; de igual forma, afirmó que la Resolución 008966 de 31 de octubre de 2011 no cumple con los presupuestos sustanciales para que se configure como título ejecutivo, puesto que no existe relación de causalidad entre el deudor y el acreedor; finalmente sostuvo que los pagos realizados a la demandante tienen una correlación al valor que pretende la parte ejecutante en relación con la nivelación salarial de homologación, por ello, consideró que no existe otra causal por la cual la entidad ejecutada deba algún emolumento a la actora.

8. **Cuestión preliminar.** El auto recurrido es susceptible del recurso de apelación conforme lo dispone el numeral 9º del artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, reformado por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001.

Consideraciones

De conformidad con el principio de consonancia consagrado en el artículo 66 A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, reformado por el artículo 35 de la Ley 712 de 2001, el problema jurídico que abordará esta Corporación, se concreta a determinar si acertó o no la Juzgadora de instancia al dar por terminado el proceso ejecutivo por pago total de la obligación contenida en la Resolución 008966 de 21 de octubre de 2011.

De antemano la sala anuncia que el auto apelado, se **confirmará** pero por otras razones que aquí se expresarán.

Para contextualizar, se observa que el juzgado de conocimiento, mediante auto de 26 de julio de 2018, libró el mandamiento de pago solicitado en favor de la actora, teniendo como base de recaudo ejecutivo las siguientes documentales: Resolución No. 008966 de 21 de octubre de 2011 *“Por la cual se reconoce y ordena pagar el saldo pendiente del retroactivo de nivelación salarial por concepto de la homologación de empleos ordenada mediante Decreto 069 del 11 de mayo de 2007”*, que en su artículo primero dispuso: **“RECONOCER** y ordenar pagar a el (la) Señor(a) MORA GONZÁLEZ NORALBA identificado (a) con cédula de ciudadanía número 20.644.941 por concepto del **saldo pendiente** del retroactivo de nivelación salarial de homologación de empleos de acuerdo con su reclamación, la suma de \$34.019.683 conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta resolución”; el derecho de petición elevado por la ejecutante solicitando el pago de lo adeudado y la respuesta a ese derecho de petición (fls. 7 a 18).

La parte ejecutada propuso excepciones de mérito en esta ejecución, por lo que en la audiencia celebrada el 6 de noviembre de 2020, luego de escuchar de oficio a la ejecutante en interrogatorio de parte, resolvió las excepciones de mérito propuestas; en lo fundamental para lo que interesa en esta instancia, fundó su decisión de dar por terminada la actuación por pago total de la obligación, tras argumentar lo siguiente:

“(…) Se tiene que el documento base de ejecución le corresponde a la Resolución N° 008966 de 21 de octubre de 2011, dentro de los considerandos que se plantearon en la mencionada resolución, se dijo que correspondía a hacer una homologación que mediante directiva 10 del 30 de junio del año 2005, el Ministerio de Educación Nacional, estableció el procedimiento para la homologación de cargos y nivelación de salarios de las plantas de personal administrativo incorporada a las entidades territoriales en virtud de lo consagrado por la ley 660 del año 1993. Luego de un análisis de esta resolución y lo que determinó, fue asignar unos recursos en ese momento, un total de recursos asignados para el pago de obligaciones por ese concepto, que ascendió a la suma indicada en la mencionada resolución, a renglón seguido, se dijo en la mencionada resolución que la señora Mora González Noralba, identificada como indicó en la Resolución había solicitado una homologación del cargo y en consecuencia el reconocimiento de unas diferencias salariales existentes a su favor, quiere ello decir, que la obligación contenida en la mencionada resolución materia del título de ejecución no correspondía a otras obligaciones diferentes a salarios o nivelación salarial, lo que hizo esta resolución fue evidenciar que había un concepto de retroactivo de nivelación salarial en la secretaría de educación había realizado las historias laborales y había concluido que existía un saldo o un concepto por concepto de homologación salarial que correspondió a reconocerle en ese momento, a la señora Mora

González Noralba, por valor de \$34.019.683. no obstante es claro, que la obligación o la causa de la obligación que se mantuvo en la resolución materia de ejecución no fue otra que la nivelación salarial, ese fue y se dice que existió un saldo pendiente de retroactivo de nivelación salarial, sin embargo, el despacho si no puede perder de vista, que dicha causa de obligación, contenida en la resolución 008966 de 21 de octubre de 2011 se encuentra satisfecha en razón a que efectivamente la aquí demandante ha recibido unos pagos por concepto de nivelación salarial, y esto teniendo en cuenta la valoración que se hace del interrogatorio de parte a la aquí demandante, no puede perder de vista el despacho que a la aquí demandante se le hicieron unos pagos de acuerdo con certificación emanada del tesorero de la secretaría de educación del departamento de Cundinamarca, corresponden a la suma total de \$36.386.790 pagados, ese valor y aunque los giros se hicieron en los años 2007, 2008 y solamente hay un giro posterior a esta resolución que corresponde al año 2013, así como obra en la certificación, el despacho no puede perder de vista que examinando el interrogatorio de parte encuentra el despacho que la obligación se encuentra ya satisfecha, la causa que dio origen a la resolución materia de ejecución, no fue otra que hacer el pago de una homologación, si bien la administración incluyó en ese acto administrativo que había un saldo pendiente por reconocer, lo cierto es para este estrado judicial, que dicha homologación viene a hacerse de conformidad con la resolución 008966 de 21 de octubre de 2011, viene a hacerse de conformidad con lo allí consignado, es decir, dando cumplimiento de la Ley 60 de 1993, donde el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 3077 de 12 de agosto, certificó al departamento de Cundinamarca, para la administración del servicio educativo. Nótese con el interrogatorio de parte de la aquí demandante, ella se duele de que el acto administrativo le reconoció una suma de dinero que su homologación se hizo inicialmente en el cargo de celadora y que no como en el cargo administrativo como ella lo pedía, no obstante, también es claro que ella confiesa que su salario en el cargo de manera adecuada ha venido siendo pagado aproximadamente, siempre se lo pagaron como enfermera, desde el año 1995 que le pagaban su sueldo y que se le continuó pagando de acuerdo como auxiliar, no puede perder de vista el despacho, que la aquí demandante recibió una serie de pagos, en virtud de las reclamaciones por homologación que hizo antes de la resolución 008966, es decir, si bien la resolución 008966 reconoció un saldo en favor de la aquí demandante, el despacho no puede perder de vista que la causa de la obligación ya fue satisfecha con los pagos anteriores que se le hicieron y el pago posterior que se le hizo a la resolución de 21 de octubre de 2011, básicamente cuando no resulta de recibo que una persona que ha venido recibiendo su salario como se lo han venido pagando después de que se surte la homologación como tal de acuerdo con la homologación tenga que recibir dineros por concepto de homologación cuando ha venido recibiendo su salario de conformidad con el cargo que desempeña aun cuando en documentos aparezca un cargo diferente, es decir, no es de recibo para este despacho que en virtud de un error de la administración, si, pueda patrocinar un abuso del derecho para cobrar una suma que ya fue satisfecha, de acuerdo con las resoluciones que la aquí demandante se le indico adeudaba. Ahora, ella dice que su inconformidad radicaba, porque le habían hecho la homologación como celadora, ella indicó en el interrogatorio de parte que esa era su inconformidad, no obstante, más adelante en el interrogatorio de parte nos dice que le pagaban su salario, de acuerdo al cargo que ostentaba, es decir, puede en documentos existir un cargo diferente, pero la realidad nos indica que la aquí demandante ha recibido sus pagos de conformidad con lo que fue de acuerdo a sus pagos con lo que efectivamente desarrollaba, por lo que la obligación contenida en la resolución 008966 de 21 de octubre de 2011, carece de toda causa o porque en este momento su causa fue satisfecha, fue satisfecha con los pagos que se efectuaron a la aquí demandante, esto lleva necesariamente a

concluir, que este despacho deba declarar que el presente proceso debe terminar por pago total de la obligación y en consecuencia se deba absolver a la parte ejecutada de todas y cada una de las suplicas del mandamiento ejecutivo.

Con miras a abordar el estudio del recurso de apelación, valga precisar que la ejecutante inició la presente acción ejecutiva en contra de la ejecutada, fue para el cobro de la suma de \$34.019.683, junto con los intereses, presentando los documentos referidos con anterioridad (Resolución, derecho de petición y respuesta al derecho de petición). En la mentada Resolución 08966 de 21 de octubre de 2011, se dispuso el pago por nivelación salarial de homologación a la actora, sin que en su demanda haya pedido la cancelación de salarios insolutos, como equivocadamente lo entendió la juzgadora de instancia en el auto apelado, dado que confundió el pago de su salario en calidad de trabajadora de la Secretaría de Educación del Departamento de Cundinamarca, con el monto que aduce le adeuda la ejecutada por el citado concepto de nivelación salarial por homologación, siendo dos cuestiones totalmente diferentes, de tal suerte que debió emprender su estudio exclusivamente sobre la nivelación en comento.

En efecto, escuchado el interrogatorio de parte de la ejecutante, señaló que se trataba de dos conceptos diferentes, -salario y nivelación-, aceptó que su salario como enfermera siempre lo ha recibido de conformidad, pero según su dicho, no ocurrió lo mismo con la nivelación salarial por la suma que aquí está ejecutando, cuando se le pregunto sobre el tema dijo: *“salario, salario, siempre me lo pagaron como enfermera, pero en la resolución el siguiente pago, también me salió como celadora”*, más adelante frente a la pregunta que le hizo la Juez a quo *“¿desde cuándo le pagan a usted el salario como enfermera?”* respondió: *“desde 1995”*. Cuando le pregunto *“¿si a usted le pagaban el salario como enfermera desde el año 1995, y usted dice que la nivelaron como celadora, explique entonces al despacho por qué usted dice que el departamento le adeuda, si le pagaban su salario como enfermera?”*, contesto: *“pues ahí ellos se equivocaron y me pusieron mal el cargo, y el grado, porque el cargo y el grado no corresponden al cargo que yo desempeñaba, mi cargo en ese entonces era auxiliar administrativa”*. Y cuando se le cuestionó *“¿pero el pago que usted recibía, si usted dice que lo recibía como enfermera?”*, respondió *“el pago si, más la homologación no me la pagaron como enfermera”*. (Minuto 3:40 a 34:49)

Aquí y ahora es oportuno señalar que la sala haciendo uso de sus facultades, ejercerá un control oficioso de legalidad sobre el título ejecutivo objeto de la presente obligación, conforme lo prevé el artículo 132 del Código General del Proceso, aplicable por analogía al procedimiento laboral de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145

del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, el cual señala “*Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación*”.

En esa dirección, la Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, en sentencias STL 15280 de 19 de octubre de 2016, radicación 44930, y STL 10114 de 1º de agosto de 2018, radicación 51888, permite al Juez, para que, en uso de sus funciones y facultades legales, realice nuevamente el estudio de las formalidades que revisten al título ejecutivo.

Bajo ese panorama, de cara a las documentales adosadas como título ejecutivo, si bien la Resolución No 008966 de 21 de octubre de 2011, contiene una obligación expresa a cargo del departamento de Cundinamarca, al ordenar el pago de la suma de \$34.019.683 en favor de la demandante por concepto de saldo pendiente de nivelación salarial por homologación, la misma no es exigible, toda vez que revisadas las comunicaciones del 7 de junio de 2012 (fl. 16) y de 31 de julio de 2013 (fls. 17 y 18) la misma entidad deslegitimó su exigibilidad, como pasa a explicarse:

En la comunicación de fecha 7 de junio de 2012, la entidad ejecutada, dando respuesta a la petición presentada por la actora el 16 de febrero de 2012, le informó: “*Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que las resoluciones números 003092 de 2008 y 9774 de 2009 que ordenó el pago del saldo de lo reconocido en el año 2008, así como la Resolución N° 8381 de 2010, reconocieron y ordenaron el pago de la totalidad de los derechos laborales surgidos de la homologación ordenada legal y reglamentariamente a favor de NORALBA MORA GONZÁLEZ y que estos pagos efectivamente se realizaron. Por lo que se evidencia que no existe saldo a su favor. Visto lo anterior debe concluirse que la Resolución No. 8966 del 21 de octubre de 2011, carece de nuevos fundamentos de hecho y de derecho para ordenar un pago adicional, y de producirse dicho pago, la Administración del Departamento de Cundinamarca estaría efectuando el pago de lo no debido. Por lo anteriormente descrito, la Secretaria de Educación se abstiene de efectuar el pago de la resolución No 8966 del 21 de octubre de 2011, no siendo procedente acceder a la solicitud de la referencia*”

Y en la comunicación de 31 de julio de 2013, en respuesta a la petición presentada por la ejecutante el 17 de junio de 2013, se le informa: “*En cuanto a su solicitud de pago de la Resolución No. 8966 del 21 de octubre de 2011, se reitera lo indicado en ya dos oportunidades en el presente año, en sentido que “...dicho acto administrativo carece de nuevos fundamentos de hecho y de derecho para ordenar un pago adicional, y de producirse dicho pago, la Administración del Departamento de Cundinamarca estaría efectuando el pago de lo no debido. Por lo*

anteriormente descrito, la Secretaría de Educación se abstiene de efectuar el pago de la resolución No. 8966 del 21 de octubre de 2011, no siendo procedente acceder a esta solicitud...”

De acuerdo con las comunicaciones anteriores, de cara a la citada Resolución 8966 de 2011, base de recaudo ejecutivo, si bien contiene una obligación expresa a favor de la ejecutante, no se reúnen los requisitos de ser clara y exigible, dado que no puede dejarse de lado que en tales misivas, se señala que se le pagó todo a la aquí ejecutante y que al realizársele dicho pago, sin que obren hechos y fundamentos nuevos, se estaría incurriendo en un detrimento patrimonial, por ende, al no reunir los requisitos del título ejecutivo, acorde con lo prevenido en los artículos 100 del C.P.T. y de la S.S. y 422 y ss. del C.G.P., aplicable por reenvío del artículo 145 ib., deberá la ejecutante si lo considera, acudir a otra vía, pues la acción ejecutiva busca la efectivización de un derecho cierto pero insatisfecho, lo que aquí no ocurre, dado que no existe certeza del cumplimiento de los requisitos en comento de claridad y exigibilidad.

Conforme con lo anterior, era del caso dar por terminado el presente proceso, pero no por pago total de la obligación, al no estar en discusión el tema del salario, sino por insuficiencia del título base de recaudo ejecutivo para obtener el pago de la nivelación salarial por homologación esgrimida por la ejecutante, ante la falencia de los requisitos anteriormente señalados.

Así las cosas, se confirmará el auto apelado, pero por las consideraciones expuestas en el presente proveído.

Las costas de segunda instancia estarán a cargo de la ejecutante ante la improsperidad del recurso. Se fijan como agencias en derecho en esta instancia la suma de \$200.000.00.

En mérito de lo expuesto, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca,

Resuelve:

Primero: Confirmar el auto apelado, pero por lo aquí considerado.

Segundo: Condenar en costas a la parte recurrente. En su liquidación, inclúyase la suma de \$200.000.00 por concepto de agencias en derecho.

Tercero: Devolver el expediente digitalizado al juzgado de origen, a través del uso de los medios tecnológicos respectivos, Secretaria proceda de conformidad.

Notifíquese y cúmplase,



MARTHA RUTH OSPINA GAITÁN

Magistrada



EDUIN DE LA ROSA QUESSEP

Magistrado

(Aclaración de Voto)



JAVIER ANTONIO FERNÁNDEZ SIERRA

Magistrado

(Salvamento de Voto)

**TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA Y AMAZONAS
SALA LABORAL**

Magistrado: **JAVIER ANTONIO FERNANDEZ SIERRA**
Expediente No. 25899-31-05-001-2018-00248-02
Demandante. **NORALBA MORA GONZALEZ**
Demandado. **GOBERNACION DE CUNDINAMARCA**

SALVAMENTO DE VOTO

Con mi acostumbrado respeto disiento de la decisión, por cuanto en mi concepto, aplicado un viejo adagio, en derecho las cosas se deshacen como se hacen, en el sentido de que, si mediante un acto administrativo se reconoció un derecho a favor de una persona en particular, para poderlo dejarlo sin efecto se requería de una decisión judicial en un proceso declarativo, o contar con el beneplácito del beneficiario para su revocatoria.

Por lo tanto, no puede ser admisible legalmente que unilateralmente la entidad ejecutada, pueda como textualmente dice la providencia que: *"...la misma entidad deslegitimó su exigibilidad, ..."*

El debido proceso consagrado en la Constitución Política, como derecho fundamental, se predica de todas las actuaciones, tanto judiciales como administrativas, por lo tanto, no puede ignorarse su aplicación en el asunto bajo examen.

En los anteriores breves términos, dejo sentado mi salvamento de voto.



JAVIER ANTONIO FERNÁNDEZ SIERRA
Magistrado