

TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA
SALA LABORAL

Magistrado Ponente: **EDUIN DE LA ROSA QUESSEP**

PROCESO EJECUTIVO LABORAL PROMOVIDO POR MÓNICA MARCELA DIMAS SERRANO CONTRA EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES "SER REGIONALES". Radicación No. 25307-31-05-001-**2020-00173**-01.

Bogotá D. C. nueve (9) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Se emite el presente auto conforme lo preceptúa el artículo 15 del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. Se decide el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra el auto proferido el 4 de diciembre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de Girardot, Cundinamarca, mediante el cual decidió sobre el mandamiento de pago.

Previa deliberación de los magistrados que integran la Sala y conforme los términos acordados, se procede a proferir el siguiente:

AUTO

1. La actora instauró demanda ejecutiva laboral contra la Empresa de Servicios Municipales y Regionales "*SER REGIONALES*", con el fin de obtener el pago de las siguientes sumas y conceptos: \$17.137.399 por la obligación contenida en el Resolución 099 del 31 de diciembre de 2019, en la que se le reconocieron unas prestaciones sociales, "*concatenado*" con la Resolución 095 de la misma fecha, por medio de la cual se constituyen las cuentas por pagar al 31 de diciembre de ese año; un día de salario diario por cada día de mora en el pago de las cesantías definitivas, tomando como base el salario mensual de

\$5.049.773, contados a partir del 20 de marzo de 2020; y \$5.049.773 del salario de diciembre de 2019, según el último acto administrativo referido; igualmente, solicitó se decretaran medidas cautelares (pág. 1-12 PDF 01).

2. La demanda ejecutiva se presentó el 29 de julio de 2020, ante el Juzgado Laboral del Circuito de Girardot, y mediante auto de fecha 4 de diciembre del mismo año, el despacho judicial libró mandamiento de pago contra la entidad por las sumas correspondientes a salarios y prestaciones sociales; se abstuvo de librar orden ejecutiva por la sanción moratoria; dispuso la notificación de la demandada en los términos del Decreto 806 de 2020; y decretó las medidas cautelares solicitadas por la demandante (PDF 03).
3. El juzgado notificó a la demandada mediante correo electrónico de fecha 18 de febrero de 2021 (PDF 09); no obstante, ante la solicitud del abogado por no poder acceder al expediente digital, el juzgado envió el enlace del expediente al día siguiente (PDF 10).
4. El apoderado de la entidad demandada con escrito del 23 de febrero de 2021, interpone recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el mandamiento de pago; allí señala que *"Mediante la Resolución No. 095 del 31 de diciembre de 2019 firmada por la Gerente General para la época, MONICA MARCELA DIMAS SERRANO (...) "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONSTITUYEN LAS CUENTAS POR PAGAR A DICIEMBRE 31 DE 2019" incorporó una cifra dineraria como "cuentas por pagar" a cargo DE LA EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES SER REGIONALES, declaración administrativa solo ilustrativa de unas cifras a ser canceladas en la vigencia fiscal 2020. Acto administrativo que también fue firmado por el señor tesorero de la época, señor FERNANDO ESCANDON MONCALEANO". "Actuación esta de cierre, es decir, es el resumen de lo que LA EMPRESA DE SERVICIOS MUNICIPALES Y REGIONALES SER REGIONALES (...), debía cancelar de manera general y global en la vigencia 2020". "Es decir, que luego de este acto administrativo no podía ni contable, ni legal, ni financiera ni presupuestalmente existir otro u otros actos administrativos posteriores, relacionados con el mismo asunto", "No obstante ello, y con posterioridad, se produjeron otros actos administrativos firmados por la citada gerente General, MONICA MARCELA DIMAS SERRANO (...), por FELIX RAMIREZ MUÑETON (...) como secretario general y JAVIER*

CONTRERAS, como contador contratista", dentro de ellos, la Resolución 099, y la 096 del 31 de diciembre de 2019 en la que se reconocen unas prestaciones a favor de Desi Andrés Sánchez. Además, indica que dentro del archivo general de la entidad solo reposa la Resolución No. 095 del 31 de diciembre de 2019, "No obstante ello, ingresó al archivos (sic) de la societaria (sic) de economía mixta, en fecha muy posterior y en fotocopia, la resolución 096 del 31 de diciembre de 2019, entre otras, por lo que se puede pensar de alguna persona que facilitó tal procedimiento al interior de la citada empresa de servicios municipales y regionales, y en tales circunstancias, este documento es apócrifo, por lo que la empresa que represento lo desconoce, siendo del resorte de la autoridad penal la que indique en cabeza de quien se radique la responsabilidad", y agrega que "de tal acto administrativo no existe dentro de los archivos de la empresa SER REGIONALES, documento alguno que demuestre la debida notificación personal a su destinatario, o a persona facultada para ello, como se afirma", y que no obra en el archivo de la entidad "carta de renuncia al cargo, como tampoco aceptación de la misma, con lo cual se pretende hacer incurrir en error a cualquier funcionario administrativo o judicial, al hacer tal atestación", pues "En la entidad demandada no existe resolución en firme N° 096 de fecha 31 de diciembre de 2020, como que tampoco dicho acto administrativo cumpla con todos los requerimientos legales para su conformación", luego, insiste que la última resolución, que fiscal y financieramente se podía emitir en cabeza del ordenador del gasto, era la Resolución 095, como quiera que en ella "se incluye solamente lo que con anterioridad se reconoció y por consiguiente se plasmó a lo largo de su proyección y firma, se insiste, es lo que solamente con anterioridad a ella se atendió como obligación futura en todo lo atinente a lo que en materia fiscal y financiera se refiere. Luego entonces, mal podría existir una resolución posterior a la 095, y que se refiriera a cuentas por pagar, pues que de otros aspectos es posible su existencia", máxime cuando "un acto administrativo de cuentas por pagar en firme como es la resolución 095 de 31 de diciembre de 2019 no puede reconocer resoluciones futuras con relación a desembolsos reconocimientos financieros para pagos posteriores", y que dicho acto administrativo no incluye los conceptos reconocidos en la Resolución 096; luego, y respecto a la Resolución 099 aquí ejecutada, señala que era deber de la gerente de la entidad "reconocer el pago de cesantías y demás derechos legales de manera individual si se quiere e incluirlo dentro de las CUENTAS POR PAGAR, esto es, resolución 095 de 31 de diciembre de 2019 y demás documentos que sustenten la actividad financiera de la entidad a la misma fecha", y como no se hizo, "los fundamentos de hecho" "no encuadran para que el acto administrativo cobre ejecutoriedad y valor legítimo". Además, indicó que la gerente cuando firmó el acto administrativo que reconoce cuentas por pagar,

debió *"tener pleno conocimiento del capital con el que contaba la empresa para realizar pagos de obligaciones de vigencia fiscal 2019 en vigencia 2020, y el estado de cuenta en Bancos"*, y, además, *"era de su resorte saber cuáles son los gastos presupuestales mensuales de esta entidad"*. Finalmente, señala que el juez debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales del título, en los términos del Código General del Proceso, para efectos de librar mandamiento de pago (PDF 12).

5. Con auto del 17 de septiembre de 2021, la juez negó el recurso de reposición e indicó que el título complejo aquí invocado cumple los requisitos formales contenidos en los artículos 430 del CGP y 100 del CPTSS, y por tanto contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, y además, *"Los documentos citados provienen de la misma entidad demandada, y a favor de la señora Mónica Marcela Dimas Serrano con ocasión de la prestación de servicios en el interregno 10 de julio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019, siendo ambos coincidentes en los valores reconocidos"*, refiriéndose a las Resoluciones 095 y 099 del 31 de diciembre de 2019; además, agrega que *"contra los referidos actos administrativos no se interpuso demanda de ninguna naturaleza para rebatir su legalidad, al no haberse allegado con el escrito de recurso prueba de ello, por lo que los mismos se encuentran en firme, de conformidad con lo dispuesto por el art. 87 del C.P.A.C.A."*; en cuanto al desconocimiento de la notificación de la resolución y la falta de reconocimiento por el ordenador del gasto frente a la liquidación realizada, indica que *"se refieren al trámite en la expedición de dicho acto, en sede administrativa, y no frente a la existencia del título ejecutivo, no siendo posible trasladar la discusión de legalidad de los actos que sirvieron como título ejecutivo en el presente asunto, la cual es propia de otras acciones judiciales"*; y frente a la imposibilidad de expedir actos administrativos con posterioridad a la Resolución 095 por tratarse de un documento de cierre fiscal, señala que *"el demandado no señala algún argumento legal o jurisprudencial que refuerce dicha afirmación o que permita convalidar la tesis expuesta y que en todo caso, en modo alguno han desconocido los valores que se plasman en la misma"*. Seguidamente, concedió el recurso de apelación.

6. Recibido el expediente digital, se admitió el recurso de apelación mediante auto del 25 de octubre de 2021, luego, con auto del 2 de noviembre del mismo año, se ordenó correr traslado a las partes para

que presentaran sus alegatos de conclusión, dentro del cual, ambas partes los allegaron.

Por su parte, el abogado de la **demandante**, señala que la Resolución 095 no contiene una "*declaración administrativa solo ilustrativa de unas cifras a ser canceladas en la vigencia fiscal 2020*", y por el contrario, "*refiere en uno de sus apartes y de manera concreta a las ACREENCIAS LABORALES a favor de la ejecutante*", y por ende, cumple los presupuestos para ser una obligación clara, expresa y exigible; a lo que se suma que todos los actos administrativos se presumen legales, como bien lo enseña el artículo 88 del CPACA; agrega que en este proceso no se solicitó la ejecución de la Resolución 096, y por ende, el recurso "*carece de fundamento fáctico al referirse a hechos que no son resorte de la presente actuación judicial*". Agrega que dentro del plenario obra el Decreto 325 del 31 de diciembre de 2019, mediante el cual el alcalde municipal aceptó la renuncia de la demandante. En cuanto a la notificación del acto administrativo, dice que el mismo debe reposar en los archivos de la entidad, y si en gracia de discusión se aceptara que no obra allí, debe tenerse por notificada válidamente la demandante, de conformidad con lo dispuesto en la parte final del artículo 72 del CPACA.

El apoderado de la entidad **demandada**, en su escrito de alegatos transcribió y reiteró los mismos argumentos expuestos en su recurso de apelación, refiriéndose en esta oportunidad, únicamente frente a las Resoluciones 095 y 099 del 31 de diciembre de 2019.

CONSIDERACIONES

En los términos del artículo 35 de la Ley 712 de 2001, la tarea de revisión de esta Sala se circunscribirá al análisis de los puntos de inconformidad planteados por el recurrente en la presentación y sustentación del recurso de apelación.

El artículo 65 del CPTSS dispone que es apelable, entre otros, el proveído que decida sobre el mandamiento de pago, lo que le da competencia a

este Tribunal para resolver el recurso interpuesto, pues el auto atacado de fecha 4 de diciembre de 2020 dispuso librar el mandamiento de pago solicitado.

Sea preciso indicar, que la juez consideró que el título ejecutivo invocado corresponde a uno complejo, el cual cumplía los requisitos legales, ya que se encuentra *"plenamente identificada la prestación en beneficio de la actora, la cual es clara, expresa y exigible frente al valor de \$5.049.773 por concepto de salario del mes de diciembre de 2019 contenida en la Resolución 095 de 2019 y \$17.137.399 por concepto de prestaciones sociales equivalente a cesantías definitivas, intereses sobre las cesantías, vacaciones en dinero, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificaciones por recreación y bonificación por servicios prestados por haber laborado en el cargo de gerente general en el interregno temporal 10 de julio de 2018 a 31 de diciembre de 2019, contenido en la Resolución 099 de 2019"*.

Al respecto, el artículo 100 del CPTSS, dispone que será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo o seguridad social, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme. A su vez, el artículo 422 del CGP, aplicable por analogía expresa del artículo 145 del CPTSS, señala que pueden demandarse ejecutivamente, las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor, y constituyan plena prueba contra él.

Para resolver el punto aquí planteado, debe decirse que, dadas las características del documento allegado como título ejecutivo, este efectivamente encaja dentro de los denominados títulos complejos, cuya condición ejecutiva implica que necesariamente debe integrarse con todos aquellos documentos que den cuenta de la obligación a cargo del deudor, y a favor, en este caso, del trabajador.

No obstante, en tratándose de actos administrativos, calidad que no se discute pues tanto el demandante como la demandada, incluso la juez, le dan este carácter, para que estos presten mérito ejecutivo deben necesariamente contener disponibilidad presupuestal, por cuanto en virtud

de los principios de legalidad del presupuesto y del gasto público, las entidades públicas, calidad que es dable ostenta la demandada, como quiera que expide actos administrativos, no pueden ordenar gastos que no estén previamente incluidos en el presupuesto para la respectiva anualidad. Al respecto, el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), señala lo siguiente:

“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. (...).”

Frente al principio de legalidad del gasto público, la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 2012, se pronunció en los siguientes términos:

“5.1. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad del gasto “[...] no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general”. [45] Se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control democrático. La decisión sobre el gasto en un estado social de derecho es compleja y no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión. No obstante, el principio de legalidad del gasto exige que todo gasto cuente con un sustento democrático. El Congreso, foro de representación democrática plural por excelencia, debe participar en el manejo del gasto; no puede darse éste sin contar, entre otros requisitos, con la aprobación de aquel.

(...)

5.4. Buena parte de las decisiones en que la Corte Constitucional se ha ocupado del principio de legalidad del gasto, versan sobre la distinción entre la ‘autorización’ de un gasto y la orden imperativa del mismo. [48] En tales casos, usualmente suscitados por una objeción presidencial, se ha insistido en que la determinación del gasto es un proceso que no ocurre en un solo acto y que supone la actuación e interacción de las dos ramas del poder público. Por tanto, una mera autorización por parte del Congreso, sin que la misma sea incluida y dispuesta por el Ejecutivo como una partida del presupuesto, no implica una orden imperativa de gasto en el orden constitucional vigente”.

Igualmente, el Consejo de Estado ha sostenido que “*las disponibilidades presupuestales constituyen un requisito de exigibilidad del título ejecutivo*”, por lo que, ante la ausencia de disponibilidades presupuestales, se afecta el requisito de exigibilidad del título y constituye base legal para denegar un mandamiento de pago (Consejo de Estado, providencia del 14 de febrero de 2019, Radicación 05001-23-33-000-2017-01443-01(60049)).

Con el fin de constituir el referido título ejecutivo complejo, la demandante pretende hacer valer los siguientes documentos: a) Resolución No. 099 del 31 de diciembre de 2019 mediante la cual se reconoció y se ordenó el pago de las prestaciones sociales por valor de \$17.137.399, a favor de la demandante, "*por haber laborado ininterrumpidamente en su calidad de GERENTE GENERAL (...) desde el día 10 de julio de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019*"; b) Liquidación de prestaciones sociales de fecha 31 de diciembre de 2019, con los siguientes valores y conceptos \$3.991.629 por vacaciones, \$3.991.629 por prima de vacaciones, \$1.262.443 por prima de servicios, \$497.496 por bonificación por recreación, \$839.525 por bonificación por servicios prestados, \$5.852.389 por cesantías, y \$702.287 por intereses sobre las cesantías, para un total de \$17.137.399; c) Resolución No. 095 del 31 de diciembre de 2019 por medio de la cual se constituyen las cuentas por pagar por la entidad demandada a esa calenda, "*para ser canceladas en la vigencia Fiscal de 2020, a fin de cancelar las obligaciones de funcionamiento y operación adquiridos por la empresa Ser Regionales en la vigencia Fiscal de 2019 y anteriores*", dentro de la cual se incluye como sumas adeudadas a la demandante, los valores contenidos en la liquidación de prestaciones sociales antes referida, y, además, \$5.049.773 de nómina del mes de diciembre de 2019; d) Acta de reunión para constitución de cuentas por pagar y cierre de presupuesto de la vigencia fiscal 2019; e) Copia de libro presupuestal de compromisos abiertos del año 2019; f) Decreto 106 de fecha 10 de julio de 2018, por medio del cual se nombra a la demandante como gerente de la entidad demandada, g) Acta de posesión de la misma fecha, y, h) Decreto 325 del 31 de diciembre de 2019, mediante el cual se acepta la renuncia presentada por la actora (pág. 14-96 PDF 01).

Así las cosas, una vez analizados los anteriores documentos, resulta claro que si bien contienen una obligación clara y expresa, a cargo de la entidad demanda y a favor de la aquí demandante, pues no existe duda acerca del monto adeudado ni de las fechas de la causación de las acreencias laborales debidas a la trabajadora, y, además, existe aceptación de la demandada acerca de los valores adeudados, lo cierto es que no se advierte el cumplimiento del requisito de exigibilidad, pues

no reposa el correspondiente certificado de disponibilidad con el cual la entidad garantiza la apropiación de las partidas suficientes para atender el pago de las acreencias incluidas dentro de los referidos actos administrativos, siendo esta razón suficiente para revocar la decisión de primera instancia.

No obstante, para dar respuesta puntual a uno de los planteamientos expuestos por el apelante, conviene aclarar que tanto la Resolución 095 relacionada con el cierre de cuentas, como la 099 que reconoce las prestaciones sociales adeudadas a la trabajadora, fueron elaboradas el mismo día, vale decir, del 31 de diciembre de 2019, y si bien la enumeración contenida en el acto administrativo que constituye las cuentas por pagar a cargo de la entidad es menor (095) al que reconoce las prestaciones sociales de la demandante (099), ello no quiere decir que se haya proferido con anterioridad, pues incluso, dentro del mismo se incluyen todos y cada uno de los valores reconocidos a la demandante en la resolución enumerada con el No. 099, por lo que fácil resulta concluir que, a pesar de la enumeración que les fue asignada a cada uno de tales actos administrativos, lo cierto es que, el que reconoce las referidas prestaciones es anterior al del cierre de cuentas, pues no de otra forma se explica por qué esas acreencias se incluyeron, una a una, en la Resolución No. 095 del 31 de diciembre de 2019 por medio de la cual se constituyen las cuentas por pagar por la entidad demandada a esa calenda, pues como bien lo dice el apoderado de la demandada en su recurso, en este cierre "*se incluye solamente lo que con anterioridad se reconoció*" (resalta la Sala), con lo que ratifica que si tales acreencias se incluyeron en el cierre de cuentas, es porque necesariamente para ese momento ya se habían reconocido.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que los referidos actos administrativos fueron emitidos por la gerente de la época, vale decir, por la misma demandante, por lo que no se explica la Sala cómo pudo dictar unos actos administrativos cuando su vínculo laboral con la demandada ya había fenecido, pues ese mismo día (31 de diciembre de 2019), le fue aceptada su renuncia por parte del alcalde del municipio de Girardot, y según se dice del contenido de la Resolución 099, el contador de la

entidad elaboró la correspondiente liquidación de sus prestaciones sociales, por lo que para ese momento, ha de entenderse que la demandante ya no trabajaba para la entidad, por tanto, no tenía la facultad para emitir el acto administrativo mediante el cual reconocía sus propias prestaciones sociales.

Y si bien la entidad demandada no allegó constancia alguna de haber iniciado las acciones judiciales pertinentes para atacar la legalidad de los actos administrativos aquí invocados como título ejecutivo, como bien lo dispone el artículo 88 del CPACA, por lo que se presume su legalidad, lo cierto es que, como antes se dijo, no se aportó el certificado de disponibilidad presupuestal, el que dicho sea de paso, debía indicar el valor y el plazo de las prestaciones contenidas en la Resolución 099, para que la obligación fuera exigible.

Finamente, conviene precisar que la Resolución 096 referida por el abogado, no hace parte de esta ejecución, por lo que no puede este Tribunal referirse a la misma.

En ese orden de ideas, al no cumplirse los requisitos legales para que, en el caso concreto, los actos administrativos presten mérito ejecutivo, no queda otro camino a esta Sala que revocar la providencia apelada, y en su lugar, negar el mandamiento de pago.

Sin costas en esta instancia dada la prosperidad del recurso.

Por lo expuesto, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 4 de diciembre de 2020 por el Juzgado Laboral del Circuito de Girardot, Cundinamarca, dentro del proceso ejecutivo laboral de Mónica Marcela Dimas Serrano contra

Empresa de Servicios Municipales y Regionales "SER REGIONALES", y en su lugar, se niega el mandamiento de pago aquí pretendido, conforme lo antes expuesto.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: DEVOLVER el expediente digital al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDUIN DE LA ROSA QUESSEP

Magistrado



JOSÉ ALEJANDRO TORRES GARCÍA

Magistrado



MARTHA RUTH OSPINA GAITÁN

Magistrada

SONIA ESPERANZA BARAJAS SIERRA

Secretaria