

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 17/09/20

Auto Interlocutorio nro. 212

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-015-2019-00245-01
EJECUTANTE:	DORIS PALMA
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO	NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO – REVOCA Y ORDENA LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 569 del 16 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la señora DORIS PALMA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

II. ANTECEDENTES

La señora DORIS PALMA, a través de apoderado judicial, presentó demanda para que se libre mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI por las sumas que se ordenó cancelar por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial del 25 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle, a través de la cual fue revocada la sentencia nro. 062 del 12 de abril de 2013, proferida por el Juzgado Quince Administrativo Oral de Cali, y se dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada<sup>1</sup>.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 563 del 16 de septiembre de 2019<sup>2</sup>, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por la demandante DORIS PALMA en contra del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. Como sustento de su decisión adujo que la demanda ejecutiva impetrada era improcedente por cuanto el título ejecutivo estaba viciado de ilegalidad.

Señaló el juez de primera instancia que, si bien las sentencias ejecutoriadas son inmutables e inimpugnables, su obligatoriedad no es absoluta y, por tanto, el juez puede abstenerse de hacer efectivo un fallo totalmente contrario a derecho. Que, en el presente caso, a través de la sentencia objeto de ejecución se ordenó al MUNICIPIO DE CALI reconocer y pagar a la señora DORIS PALMA la prima de servicios únicamente dentro del período comprendido entre el 25 de enero de 2009 y el 11 de julio de 2011, en aplicación del artículo 60 del Decreto 1042 de 1978, modificado por el artículo 7 del Decreto 31 de 1997. No obstante, el Consejo de

<sup>1</sup> Folios 1-5  
<sup>2</sup> Folios 67-70



Estado, en sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, estableció que los docentes no tienen derecho a la prestación reconocida a la accionante.

Concluyó conforme a lo anterior que, como operador judicial, no estaba obligado a hacer cumplir la decisión objeto de ejecución, por ser esta contraria a derecho.

#### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte demandante en su recurso<sup>3</sup> expuso que no es de recibo que de manera injustificada y vulnerando principios constitucionales, el juez desconozca la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle y niegue el mandamiento de pago solicitado.

Manifestó que no hay lugar a analizar un asunto ya resuelto y no puede el *a quo* imponer sus propias razones, las cuales se tornan antijurídicas y transgresoras del principio a la seguridad jurídica. Que admitir la posición del juez de primera instancia sería aceptar que ninguna sentencia adquiere firmeza y puede ser revisada y desacatada en cualquier momento.

También señaló que el sustento jurisprudencial utilizado en el auto recurrido no resulta aplicable al presente caso y que la sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, proferida por el Consejo de Estado, a través de la cual se unificó la jurisprudencia en relación con el reconocimiento de la prima de servicios consagrada en el Decreto 1042 de 1978, a favor de los docentes, no puede aplicarse al caso del demandante de manera retroactiva, puesto que fue emitida con posterioridad a la decisión de segunda instancia que se aporta como título ejecutivo.

#### V. CONSIDERACIONES:

##### 5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si el juez se encuentra facultado para negar el mandamiento de pago, bajo el argumento que la decisión judicial que se pretende ejecutar es ilegal por haber acaecido un cambio en el precedente jurisprudencial.

##### 5.2. TESIS

Teniendo en cuenta la finalidad del proceso ejecutivo, el juez debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la procedencia del mandamiento de pago y, por lo tanto, no está facultado para efectuar un nuevo examen de legalidad de la providencia objeto de ejecución, en aras de garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

##### 5.3. RECUENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La Ley 1437 de 2011 no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, es necesario remitirse al Código General del Proceso y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación.

<sup>3</sup> Folios 72-75



El artículo 297 CPACA<sup>4</sup> establece que son títulos ejecutivos: (i) las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que condenen a una entidad pública al pago de sumas de dinero; (ii) las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que una entidad pública quede obligada al pago de sumas de dinero; (iii) el contrato estatal, el acta de liquidación, los documentos en que consten las garantías del contrato —que deberán estar acompañados del acto administrativo que declare el incumplimiento contractual— o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, y (iv) las copias auténticas de los actos administrativos que reconozcan un derecho o admitan la existencia de una obligación.

A su vez, el artículo 422 del CGP<sup>5</sup> preceptúa que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en: (i) un documento que provenga del deudor o de su causante; (ii) una sentencia condenatoria o cualquier otra providencia judicial; (iii) las providencias que en los procesos policivos aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de justicia, y (iv) los demás documentos que expresamente disponga la ley.

Respecto al mandamiento ejecutivo, el artículo 430 del CGP establece 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”*.

Por su parte, el artículo 430 del CGP dispone que *“los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso*. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declarar por el juez en la sentencia o auto que ordene seguir adelante la ejecución, según sea el caso.

El Consejo de Estado sostuvo que los títulos ejecutivos deben cumplir con ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales: i) Las formales, se refieren a las que den fe de que los documentos que lo conforman sean auténticos y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o

<sup>4</sup> 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.

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.

<sup>5</sup> Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.



Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de una providencia judicial que preste mérito ejecutivo. ii) Las sustanciales, hacen alusión a que las obligaciones sean claras, expresas y exigibles. Igualmente ha señalado que un título ejecutivo puede ser singular, cuando está constituido en un solo documento, o complejo, cuando esté integrado por un conjunto de documentos.<sup>6</sup>

Dicha Corporación, también señaló que una obligación es clara, cuando no surge duda del contenido y características de la misma; expresa, cuando consigna taxativamente la existencia del compromiso, y exigible, cuando para pedir el cumplimiento no es necesario agotar plazos o condiciones, o los mismos ya se han agotado<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la misma colegiatura expuso que la finalidad del proceso ejecutivo es garantizar el ejercicio libre y eficaz de los derechos respecto de los cuales no hay duda de que le pertenecen a una persona; es una herramienta que brinda el ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho material o sustancial del que se es titular. En consecuencia, su propósito no es procurar el reconocimiento del derecho o interés protegido, el cual ha debido ventilarse en el proceso correspondiente, sino su satisfacción a través de la vía coactiva.

En este punto, resulta pertinente traer a colación el siguiente extracto jurisprudencial:

*“En primer lugar, la Sala advierte que el proceso ejecutivo es un instituto jurídico procesal idóneo para garantizar el ejercicio libre y eficaz de los derechos respecto de los cuales no hay duda que le pertenecen a una persona, incluso mediante el uso de la facultad coercitiva de la rama jurisdiccional del poder público.*

*En otras palabras, el proceso ejecutivo es una herramienta por medio de la cual el ordenamiento jurídico le brinda a los asociados la posibilidad de hacer efectivo el derecho material o sustancial<sup>8</sup> del que son titulares, como una manifestación del compromiso del Estado colombiano en la consecución de sus fines esenciales<sup>9</sup>.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 31 de enero de 2008, Consejera Ponente Dra. **MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**, Radicación No. 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del 14 de mayo de 2014, Consejero Ponente Dr. **ENRIQUE GIL BOTERO**, radicación número 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586).

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia. **“ARTICULO 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”. [Resalta la Sala].

<sup>9</sup> *Ibíd.*, **“ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. [Resalta la Sala].

RADICACIÓN : 2019-00245-01  
 Acción : EJECUTIVO  
 Ejecutante : DORIS PALMA  
 Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



5

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-454 de 12 de junio de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra), se pronunció acerca de la finalidad del proceso ejecutivo, en los siguientes términos:

*"4.1. El proceso ejecutivo en general tiene por finalidad **obtener la plena satisfacción de una prestación u obligación a favor del demandante y a cargo del demandado**; se trata, como lo han definido los doctrinantes de **una pretensión cierta pero insatisfecha**, que se caracteriza porque no se agota sino con el pago total de la obligación". [Resalta la Sala].*

Posteriormente, la misma Corporación, mediante sentencia C-573 de 15 de julio de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), resaltó que:

*"4.2. La existencia de esta clase de procesos tiene como soporte la **garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles**, y su finalidad consiste en **satisfacer los derechos cuando los obligados no cumplen libremente con sus obligaciones**. La ejecución pretende, entonces, la **satisfacción del crédito reclamado por el ejecutante**, es decir, **hacer efectivo el derecho del acreedor frente al deudor**, quien de manera libre ha contraído una obligación con aquél". [Resalta la Sala].*

Finalmente, en sentencia T-080 de 29 de enero de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), la Corte señaló:

*"[...]. De acuerdo con lo anterior, la finalidad del proceso ejecutivo es la de **procurar al titular del derecho subjetivo o del interés protegido**, no el reconocimiento de este derecho o interés, el cual ha debido ventilar en el proceso correspondiente, sino **su satisfacción a través de la vía coactiva**". [Resalta la Sala]<sup>10</sup>.*

En suma, la finalidad del proceso ejecutivo no es declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya está reconocido en una prueba pre constituida<sup>11</sup>, y es por tal razón que el análisis de procedencia del mandamiento de pago se ha de limitar a verificar si las obligaciones son claras expresas y exigibles.

#### 5.4. CASO CONCRETO:

De conformidad con el artículo 328 del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 12 de julio de 2018, Consejera Ponente Dra. **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**, radicación número 81-001-23-33-003-2017-00042-01.

<sup>11</sup> Procesos Ejecutivos, Declarativos y Cautelares, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal N° 2., **MARCO GERARDO MONROY CABRA**, Pag. 50, 1984.



El Juez de primera instancia, mediante el auto recurrido, dispuso negar el mandamiento de pago, por considerar que el título ejecutivo es ilegal, en la medida que el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación, dispuso que los docentes no tienen derecho a la prima de servicios que le fue reconocida a la demandante a través de la providencia objeto de ejecución.

Por su parte, el apoderado de la demandante, en suma, señaló en el recurso de apelación impetrado que en este proceso no hay lugar a analizar un asunto ya resuelto, pues de tal modo se está vulnerando el principio a la seguridad jurídica, al efectuar nuevamente la revisión de una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada.

Para este juzgador resultan de recibo los argumentos expuestos por la parte apelante, puesto que, como fue expuesto en el acápite anterior, la finalidad del proceso ejecutivo no es efectuar el análisis sobre la procedencia del reconocimiento del derecho o interés protegido, el cual debió ventilarse en el proceso correspondiente, sino la satisfacción de éste.

Tal como lo señaló el apoderado de la demandante, efectuar un nuevo análisis de la sentencia objeto de ejecución dentro del proceso ejecutivo resulta una conducta palmariamente transgresora de los principios de cosa juzgada<sup>12</sup> y de la seguridad jurídica<sup>13</sup>, en la medida que se abriría la puerta para que en el referido trámite se genere una nueva discusión respecto a una decisión ejecutoriada.

Ahora bien, en el presente caso, el título que se pretende ejecutar se encuentra contenido en la sentencia del 25 de febrero de 2014<sup>14</sup>, proferida por esta Corporación, a través de la cual dispuso revocar la sentencia nro. 062 del 12 de abril de 2013, proferida por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali y, en su lugar, ordenó al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI reconocer y pagar la prima de servicios a favor de la demandante, en su calidad de docente.

Por tanto, al efectuar el estudio de procedencia del mandamiento de pago, ha de limitarse a verificar si el título ejecutivo contenido en la aludida providencia es claro, expreso y exigible, más no efectuar un nuevo estudio de legalidad del fallo.

En este punto, es pertinente recordar que frente al reconocimiento y pago de la prima de servicios a favor de los docentes, durante un tiempo considerable hubo disparidad de criterios y que fue a raíz de dicha discrepancia que el Consejo de Estado proferió la sentencia de unificación del 14 de abril de 2016<sup>15</sup>; providencia en la que se llevó a cabo el análisis de los argumentos que sustentaban las dos posturas y utilizó varias reglas y métodos de interpretación, de acuerdo a la Constitución, para concluir que la Ley 91 de 1989 no crea ni reconoce a favor de los docentes oficiales la prima de servicios contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978, y que sólo a partir del año 2014, dichos servidores adquirieron el aludido derecho, por cuanto así lo dispuso el Decreto 1545 de 2013.

<sup>12</sup> "La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica" (Corte Constitucional, C-100 de 2019).

<sup>13</sup> "La Corte Constitucional (SU 072 de 2018) ha explicado que la seguridad jurídica implica que "en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite".

<sup>14</sup> Folios 23-49

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, Consejera Ponente SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, radicación nro. CE-SUJ215001333301020130013401.



RADICACIÓN : 2019-00245-01  
Acción : EJECUTIVO  
Ejecutante : DORIS PALMA  
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

7

No obstante, la sentencia objeto de ejecución fue proferida con anterioridad a que el Consejo de Estado unificara el criterio frente al reconocimiento de la prima de servicios a favor de los docentes. Luego, incluso, siendo permitido efectuar un análisis de legalidad del título ejecutivo, más allá de la verificación de que este sea claro, expreso y exigible, resulta extremadamente gravoso negar el mandamiento de pago pretendido en el presente caso, bajo el argumento consistente en que éste es ilegal dando aplicación a un precedente jurisprudencial emitido con posterioridad a la ejecutoria de la providencia cuyo cumplimiento se pretende.

Finalmente, le asiste razón al apelante el manifestar que la sentencia<sup>16</sup> en la cual se fundamenta el *a quo* para negar el mandamiento de pago, proferida por esta Corporación tiene supuestos facticos diferentes a los estudiados en este asunto, y así mismo lo reconoce el juez de primera instancia en la providencia objeto de apelación, se trata entonces de un pronunciamiento de la Corte Constitucional dentro de una acción de tutela en la cual los efectos son inter partes, por lo tanto, su planteamiento no puede ser el mismo, ni tampoco se puede aplicar por analogía

Así las cosas, este juzgador dispondrá revocar la decisión de negar el mandamiento de pago tomada por el *a quo*, para que, en su lugar, este proceda a realizar el estudio pertinente respecto al cumplimiento de los requisitos de procedencia del mandamiento de pago.

En consecuencia, se;

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- REVOCAR** el auto interlocutorio nro. 569 del 16 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la demandante DORIS PALMA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** al Juzgado de Origen para que proceda a efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago pertinente, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Magistrado

17SEP2020PM1:32 TAV-1

<sup>16</sup> Sentencia del 14 de marzo de 2019, M.P. Oscar A. Valero Nisimblat, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Ejecutivo, Demandante: Aura María Morales vs. UGPP  
VoBo Secretario  
Nathaligg

RADICACIÓN  
Acción  
Ejecutante  
Ejecutado

: 2019-00245-01  
: EJECUTIVO  
: DORIS PALMA  
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



8

**Firmado Por:**

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

**Despacho 008 Del Tribunal Administrativo Del Valle Del Cauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**132f8fb61895abb16e389571803cff65dace6efe56651aaf82e3c33dc2ef4096**

Documento generado en 15/09/2020 06:15:33 p.m.