

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 15 de septiembre de 2020

Auto Interlocutorio

MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA FEUILLET PALOMARES

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-015-2019-00222-01
EJECUTANTE:	GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO	REVOCA AUTO QUE NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO

1. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio nro. 566 del 16 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado 15 Administrativo Oral de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la señora GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

2. ANTECEDENTES

La señora GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA, 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 pagar por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial del 25 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle, que revocó la sentencia del 19 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado 15 Administrativo Oral de Cali, y se dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada¹.

2.1. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio nro. 566 del 16 de septiembre de 2019², el Juzgado 15 Administrativo Oral de Cali negó el mandamiento de pago solicitado por la demandante GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA 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.

El juez de primera instancia señaló que si bien las sentencias ejecutoriadas son inmutables e inimpugnables, su obligatoriedad no es absoluta y, por tanto, el juez

¹ Folios 24-48

² Folios 74-77

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 GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA la prima de servicios desde el 25 de enero de 2009, 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 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.

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

2.2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte demandante, en su recurso³, expuso que no es de recibo que, de manera injustificada y con vulneración de 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 que el *a quo no puede* 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, pues fue emitida con posterioridad a la decisión de segunda instancia que se aporta como título ejecutivo.

CONSIDERACIONES:

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.

³ Folios 79-83

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. Además, porque el precedente utilizado para negar el mandamiento de pago no es aplicable en este caso, pues en el caso citado se abordaron supuestos fácticos y jurídicos diferentes.

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, como se explica a continuación.

El artículo 297 del CPACA⁴ 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 CGP⁵ preceptúa que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en: **(i)** un documento que

⁴ 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.

⁵ 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

provenza 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 declararse 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 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.⁶

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 agotado⁷.

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

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.

⁶ 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).

⁷ 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).

reconocimiento del derecho o interés protegido, el cual ha debido ventilarse en el proceso correspondiente, sino su satisfacción a través de la vía coactiva.

4. CASO CONCRETO:

De conformidad con el artículo 328 del CGP, 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.

El Juez de primera instancia, mediante el auto recurrido, negó 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 el recurso de apelación, señaló que en este proceso no hay lugar a analizar un asunto ya resuelto, pues revisar nuevamente una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada vulnera el principio a la seguridad jurídica.

Para el Despacho 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.

Como lo señaló el apoderado de la demandante, efectuar un nuevo análisis de la sentencia objeto de ejecución dentro del proceso ejecutivo atenta contra los principios de cosa juzgada⁸ y de seguridad jurídica⁹, 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 junio de 2015¹⁰, proferida por esta Corporación, que revocó la sentencia del 19 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado 15 Administrativo Oral 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.

⁸ “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).

⁹ “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”.

¹⁰ Folios 24-48

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 profirió la sentencia de unificación del 14 de abril de 2016¹¹; 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.

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 en aplicación a un precedente jurisprudencial emitido con posterioridad a la ejecutoria de la providencia cuyo cumplimiento se pretende.

La providencia impugnada fundamentó la decisión en una providencia dictada por esta Corporación (2019), con supuestos fácticos y jurídicos diferentes al presente caso, pues, en esa oportunidad, se trataba de un conflicto jurídico entre la parte demandante y la UGPP sobre descuentos en salud en la pensión gracia (caso diferente al presente). En esa oportunidad, se negó el mandamiento de pago porque existían unos actos administrativos de la entidad que fundamentaron el incumplimiento de la sentencia judicial en la sentencia T-835 de 2014, que dijo que esos descuentos eran legales y que los jueces administrativos habían incurrido en defecto sustantivo, por lo que la providencia del Tribunal dijo que el acto administrativo de cumplimiento de la sentencia debía ser demandado nuevamente. En concreto, dijo:

En el caso de marras, corresponderá al Juez Administrativo determinar si la negativa del ente ejecutado en el cumplimiento de la obligación satisface los presupuestos indicados, esto es, si la entidad ha motivado su decisión; si existe notoriedad en la ilegalidad de lo ordenado tal como lo dispone la Corte Constitucional; si el cumplimiento del fallo configura una grave amenaza al patrimonio estatal, toda vez que podría representar un detrimento que por demás es ilegal y si la entidad tiene la facultad en la expedición de los actos

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, Consejera Ponente **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**, radicación nro. CE-SUJ215001333301020130013401.

administrativos proferidos, los cuales son objeto de control jurisdiccional. Es por tal razón que a la ejecutante le asiste la posibilidad de incoar demanda contra dichas decisiones, lo que indica que esta parte no queda desprotegida frente a la conducta de la Administración.

Dicho de otra forma, el contencioso subjetivo es el escenario indicado para valorar las objeciones presentadas por la UGPP y de contera determinar el alcance de lo dispuesto por la Corte Constitucional, habida cuenta que han sido reiterados los pronunciamientos de dicha Corporación a partir del año 2009 relativos a las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud por parte de los beneficiarios de la pensión gracia.

En lo que respecta al presente proceso ejecutivo, se reitera, no se puede predicar la satisfacción de los requisitos formales de uno de los documentos que integran el título de ejecución, como lo es el acto administrativo de cumplimiento de la decisión judicial reclamada, pues la fuerza ejecutoria de este instrumento quedó comprometida cuando, dentro de la misma actuación administrativa, de forma posterior fueron proferidos otros actos que presentaron salvedades sobre el cumplimiento de la obligación fundamentadas en pronunciamientos, actos que como se afirmó en precedencia gozan de la presunción de legalidad.

Así las cosas, el Despacho revocará la decisión de negar el mandamiento de pago proferida 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

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el auto interlocutorio nro. 566 del 16 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado 15 Administrativo Oral de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la demandante GLORIA INÉS CARVAJAL CHALARCA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente 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,



PATRICIA FEUILLET PALOMARES
Magistrada