

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dos (2) de diciembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-018-2019-00139-01
DEMANDANTE:	LUZ MARY TORO GARCIA Y OTROS Apoderada Lina Marcela Toledo Jimenez cali@roasarmientoabogados.com
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO	Apelación de auto que negó mandamiento de pago con base en resoluciones de reconocimiento de primas extralegales. CONFIRMA.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación propuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio nro. 502 del 09 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral de Cali mediante el cual se denegó el mandamiento de pago por carecer de requisitos formales y esenciales (Fl. 1247).

I. ANTECEDENTES

1. Las pretensiones.

La señora Luz Mary Toro García y otras 198 personas, solicitaron librar mandamiento de pago en contra del Municipio de Santiago de Cali, por la prima de antigüedad y la prima semestral de que trata el decreto municipal 216 de 1991 causadas desde julio de 2017 o desde cuando fue suspendido su pago a favor de cada uno de los demandantes, la indexación, los intereses moratorios y las costas.

Allegó copia de los actos administrativos que reconocieron a cada uno de los demandantes las prestaciones extralegales.

2. La providencia impugnada.

El juzgado negó el mandamiento de pago por falta de requisitos formales y sustanciales.

Adujo que la parte ejecutante allegó copia simple de los actos administrativos individuales de reconocimiento de las prestaciones extralegales, incumpliendo con el requisito señalado en el numeral 4º del artículo 297 del CPACA, según el cual constituyen título ejecutivo *‘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’*.

También argumentó que la exigibilidad del derecho no puede deducirse de los oficios Nos. 2017-EE-111625 y 2017-EE-111646 del 7 de julio de 2017 expedidos por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial y la Subdirección de Monitoreo y



RADICACIÓN : 2019-00139-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : LUZ MARY TORO GARCÍA Y OTROS
Demandado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Control del Ministerio de Educación Nacional, toda vez que mediante Circular No. 4143.020.22.2.1020.006665 del 31 de julio de 2017 emanada de la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali se ordenó la suspensión de dichos pagos.

Finalmente, consideró que no se agotó el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

3. El recurso de apelación.

La apoderada judicial de la parte demandante argumentó (Fl. 1252):

1. La ley 1564/2012 y el Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2014, radicado 05001-23-31-000-1999- 01065-01(29.721), reconocen el valor probatorio de las copias simples.
2. Que de conformidad con la sentencia C-533 de 2012 no se exige el agotamiento de la conciliación judicial como requisito de procedibilidad para iniciar un proceso ejecutivo tendiente a reclamar acreencias laborales.
3. Que en caso de existir un defecto formal se impone inadmitir la demanda para que la parte ejecutante la corrija, no el rechazo de plano.

II. CONSIDERACIONES:

4. Competencia.

De conformidad con el artículo 320¹ del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306² del CPACA, se procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

A su turno, el artículo 328 ibídem dispone entre otros aspectos que: *“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”*.

5. Problema jurídico a resolver.

¿Existe una obligación clara, expresa y exigible que sustente la solicitud de mandamiento de pago elevada por la parte actora contra del Municipio de Santiago de Cali por concepto de las primas extralegales de antigüedad y semestral establecidas en el decreto 216 de 1991 emanado del Municipio de Cali?

6. Tesis de la sala.

Se confirmará la decisión apelada básicamente porque los demandantes no aportaron un título ejecutivo que respalde su solicitud de pago de las primas extralegales que creó el Municipio de Cali a través del decreto 216 de 1991.

¹ 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.

² ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.



RADICACIÓN : 2019-00139-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : LUZ MARY TORO GARCÍA Y OTROS
Demandado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

7. Requisitos del título ejecutivo.

La finalidad del proceso ejecutivo es el cumplimiento forzado de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título ejecutivo.

El artículo 422 del Código General del Proceso establece:

“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.” (Negrilla y subraya de la Sala)

El título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo. Las primeras se refieren a que el título ejecutivo base de recaudo emanen del deudor o de su causante y sean plena prueba en su contra, o de una providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley. Las segundas, a que el título contenga una "obligación clara, expresa y exigible", líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

La doctrina enseña que por **expresa** debe entenderse que aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. "Faltaría este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta."³

La obligación es **clara** cuando además de expresa, aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

La obligación es **exigible** cuando no está pendiente un plazo o condición^{4,5}.

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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.
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 Morales Molina, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. El proceso Civil. Tomo II.

⁴ SECCION TERCERA. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008). Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201).

⁵ Sección Tercera, sentencia del 10 de abril de 2003, Expediente 23.589, CP, María Elena Giraldo Gómez.



RADICACIÓN : 2019-00139-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : LUZ MARY TORO GARCÍA Y OTROS
Demandado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

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.”(Negrilla y subraya fuera del texto).

8. Análisis del caso concreto.

La parte actora presenta resoluciones por medio de las cuales se reconoció y ordenó el pago de unas prestaciones extralegales autorizadas por el decreto 216 de 1991 a los ejecutantes.

Tales documentos no constituyen un título ejecutivo base de recaudo porque no contienen una obligación clara, expresa y exigible a cargo del municipio ejecutado.

Al efecto, se resalta que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 8 de agosto de 2019⁵ se refirió así sobre la legalidad del decreto 0126 de 1991:

“(…) La sala advierte que el alcalde municipal de Santiago de Cali carecía de competencia para expedir dicho acto administrativo, pues la prerrogativa de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los diferentes niveles territoriales estaba en cabeza del Congreso de la República, sin dejar de lado las potestades específicas del Presidente de la República para regular sobre la materia en particular y las atribuciones de las asambleas departamentales y concejos municipales para determinar los sueldos de los servidores públicos del nivel territorial correspondiente. En ese orden de ideas, la Sala destaca que en ausencia de una norma que permitiera crear prestaciones sociales o factores de salario, le estaba vedado al alcalde municipal de Santiago de Cali expedir acuerdos que crearan prestaciones sociales o factores salariales a favor de los servidores públicos”

Esta corporación, en providencia de 16 de septiembre de 2020⁶, recordó:

“De conformidad con lo previsto en el literal e) del numeral 19, artículo 150 de la Constitución Política de 1991, el Congreso de la República tiene como función esencial dictar leyes y a través de ellas “*fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública*”.

El numeral 10 *ibídem* señala que el Congreso puede revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija y la conveniencia pública lo aconseje, con algunas excepciones en ciertas materias como expedir códigos, leyes orgánicas o crear impuestos.

Bajo ese entendido, dentro de la cláusula general de configuración legislativa asignada por la Constitución, le compete al Congreso fijar la escala salarial de los empleados públicos y sólo de manera excepcional y transitoria puede delegar esa competencia en el Presidente de la República,

⁶ TAV. Magistrada ponente Zoranny Castillo Otalora. Exp. 76001-33-33-014 -2013 00075-01. Demandante: MAGNOLIA MUÑOZ RODRIGUEZ. Demandado: Municipio de Cali.



RADICACIÓN : 2019-00139-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : LUZ MARY TORO GARCÍA Y OTROS
Demandado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

de tal suerte que a las corporaciones públicas de elección popular no les está permitido fijar emolumentos constitutivos de salario en las entidades territoriales.

El planteamiento anterior ha sido abordado por el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos en los que ha considerado que, en efecto, los factores salariales son de creación legal en sentido estricto y ésta función está reservada al legislador ordinario o extraordinario. Veamos1:

*“Es del caso precisar que en un caso similar al que se analiza, con ponencia de quien hoy redacta la presente providencia2, esta Sala precisó que **las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo disponía expresamente el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 y lo señala el 150, numeral 19, literal e) de la Carta Política de 1991 que hoy nos rige, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.**”*

En dicha oportunidad se plasmó por este Despacho:

“(…) En su insistencia porque se reconozca el derecho reclamado, el apelante pasó por alto el punto referido por el Tribunal, consistente en que las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo disponía expresamente el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 y lo señala el 150, numeral 19, literal e) de la Carta Fundamental de 1991 que hoy nos rige, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.

El artículo 150 de la Constitución Política prevé:

“... Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“1...

“19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

“...

*“e) **Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*

*“**Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas**”.*

La ley 4ª de 1992 en su artículo 12 estableció:

*“... **El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional**, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.*

***“En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad”.** (subrayas y negrillas fuera del texto).*

El texto, claro por demás, de las normas transcritas, respaldan el argumento del Tribunal, referido a la falta de competencia de las Asambleas Departamentales para regular aspectos salariales y prestacionales de los empleados públicos y evidentemente los actos con los cuales la demandante pretende el pago del sobresueldo que reclama, son inaplicables porque contrarían la Constitución y la ley y una decisión accediendo a su petición resultaría tan contraria a esas normatividades, como son contrarias las normas locales que invoca; en consecuencia tales argumentos permanecen incólumes como fundamento de la decisión recurrida y en este caso resultan suficientes para mantenerla.(...)”

(...)

Conforme a la normatividad analizada y al criterio jurisprudencial establecido por esta Corporación, el Concejo Municipal de Medellín carecía de competencia para crear emolumentos o factores prestacionales o salariales a favor de los mismos, pues se arrogó facultades, que conforme a la normatividad transcrita, están reservadas al Gobierno Nacional, potestad que éste ejecuta dentro de un marco trazado por el legislador, en este caso inicialmente bajo la potestad del Acto Legislativo de 1968, luego a través de la Constitución de 1991 y finalmente mediante la Ley 4ª de 1992.”



RADICACIÓN : 2019-00139-01
Medio de control : EJECUTIVO
Demandante : LUZ MARY TORO GARCÍA Y OTROS
Demandado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

En ese entendido, es claro que la competencia para suprimir o crear un factor salarial o prestacional no está consagrada para las autoridades o corporaciones territoriales, pues a éstas sólo les compete la determinación de la escala salarial y demás emolumentos, dentro de la competencia concurrente que le asiste Gobierno Nacional y al Congreso de la República⁴.

En virtud de lo expuesto se colige que los documentos que aporta la parte actora no son un título ejecutivo base de recaudo porque no contienen una obligación clara, expresa y exigible a cargo del Municipio de Santiago de Cali, lo cual impone confirmar la decisión de primera instancia.

DECISIÓN

En mérito de lo manifestado, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio nro. 502 del 09 de julio de 2019 proferido por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral de Cali.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

La decisión adoptada en la presente providencia fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad públicas que se presenta en el país a raíz del COVID- 19.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

AUSENTE CON PERMISO
ZORANNY CASTILLO OTALORA