



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**

Tunja, Diecisiete (17) de Septiembre de Dos Mil Veinte (2020)

Medio de Control: EJECUTIVO
Radicación No: 150013333003-2020-00094-00
Demandante: JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
Asunto: No libra mandamiento de pago

Ingresa el expediente al Despacho con informe secretarial que antecede (fl. 279, Doc. 04 Expediente Digitalizado -E.D.-), para que el Juzgado decida si libra o no el mandamiento de pago pretendido.

I. ASUNTO PREVIO.

El señor **JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA y otros**, a través de apoderado judicial, presentaron demanda ejecutiva ante los Juzgados Laborales del Circuito de Tunja. Según acta de reparto de 23 de junio de 2017, correspondió su conocimiento al Juzgado Segundo Laboral de esta ciudad (fl. 185, Doc. 02 E.D.), el cual consideró, mediante auto de 19 de septiembre siguiente, que el trámite del asunto recaía en esta jurisdicción (fls. 186 y 187, E.D.). Luego, el proceso se repartió al otrora Juzgado Quince Administrativo de Tunja, que decidió proponer conflicto negativo de jurisdicciones a través de providencia de 19 de octubre de 2017 (fls. 191 a 196, Doc. 02 E.D.). Después, el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria dirimió el conflicto asignando el conocimiento a esta jurisdicción, por medio de decisión de 05 de diciembre de 2018 (fls. 264 a 273, Doc. 02 E.D.).

A continuación, el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja asumió el conocimiento del asunto. Sin embargo, mediante providencia de 28 de marzo de 2019, tras concluir que no se cumplían los presupuestos para la acumulación subjetiva de pretensiones, decidió que tramitaría únicamente el proceso de la señora ANNA FELISA PULIDO UMAÑA. Frente a los demás, ordenó desglosar los documentos y remitirlos al centro de servicios de los juzgados administrativos de esta ciudad para someter a reparto los procesos de las demás personas (fls. 201 a 230, Doc. 02 E.D.).

Así pues, para este trámite, se observará la demanda inicialmente presentada pero únicamente respecto a la parte ejecutante en el asunto de la referencia.

II. ANTECEDENTES.

1. Lo pretendido:

La parte ejecutante solicita se libre mandamiento de pago en contra del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** y a su favor, por las siguientes sumas de dinero derivadas de unos actos administrativos (fl. 20, Doc. 02 E.D.):

1. Por el 15% sobre la suma de \$2.043.345 del 24 al 30 de enero de 2005.
2. Por el 15% sobre la suma de \$2.049.648 del 01 de febrero al 17 de junio y del 18 de julio al 30 de octubre de 2005.
3. Por el 15 % sobre la suma de \$3.074.472 del 01 de noviembre al 02 de diciembre de 2005.
4. Por el 15 % sobre la suma de \$2.146.151 de 23 a 30 de enero de 2006.

5. Por el 15 % sobre la suma de \$2.152.101 de 01 de febrero a 16 de junio y de 17 de julio a 30 de octubre de 2006.
6. Por el 15% sobre la suma de \$3.228.151 de 01 de noviembre a 01 de diciembre de 2006.
7. Por el 15% sobre la suma de \$2.243.399 de 22 a 30 de enero de 2007.
8. Por el 15% sobre la suma de 2.248.920 de 01 de febrero a 15 de junio y de 03 de julio a 30 de octubre de 2007.
9. Por el 15% sobre la suma de \$3.373.380 de 01 a 23 de noviembre de 2007.
10. Por los intereses moratorios de cada una de estas sumas arrojadas, liquidadas mes a mes a la una y media tasa del interés corriente bancario, según lo certificado por la superintendencia financiera, causados desde que se hicieron exigibles hasta cuando se efectúe su pago.

2. El origen de la obligación: De acuerdo con el relato de la parte ejecutante, se resume así:

- a) En virtud del inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, mediante la cual se estableció una bonificación para los docentes que laboren en áreas de difícil acceso, el gobierno nacional expidió el Decreto 1171 de 2004.
- b) El anterior acto especificó los requisitos que debían tenerse en cuenta por las entidades territoriales al momento de su expedición para determinar las zonas de difícil acceso, el cual daría derecho a obtener un 15% mensual sobre el sueldo.
- c) La gobernación de Boyacá expidió el Decreto 01399 de 2008 estableciendo las sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, y reconoció derecho a una bonificación equivalente al 15% del salario mensual devengado para los docentes y directivos docentes que trabajaran en las instituciones educativas señaladas en aquel acto.
- d) La gobernación de Boyacá expidió el Decreto 0181 de 29 de enero de 2010, en la cual determinó las instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, estableciendo que serían las mismas zonas establecidas en el Decreto 01399 de 26 de agosto de 2008.
- e) Que el ejecutante laboró en instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso del departamento de Boyacá, señaladas en el Decreto mencionado anteriormente, lo cual lo hace acreedor de la bonificación antes señalada.
- f) Dijo que la secretaría de educación de Boyacá había expedido certificación mediante acto administrativo, a través del cual reconoció dicha prestación mensual correspondiente al 15% de sobresueldo porque se ajusta a la Ley y a la normatividad.
- g) En el Decreto 01399 de 26 de agosto de 2008 se estableció la vigencia fiscal para el año 2008, lo que significa que al ejecutante se le adeudan los meses certificados en el acto administrativo señalado en el numeral anterior, de sobresueldo mensual equivalente al 15% y que se encuentra detallado en el certificado de factores salariales.
- h) Conforme con los decretos, certificados de salarios y actos administrativos, por medio de los cuales se reconoce al ejecutante la mencionada prerrogativa, prestan mérito ejecutivo como lo establece el artículo 100 del Código Procesal del Trabajo, es decir que se trata de una obligación clara, expresa y exigible, que constituye prueba en contra de la parte demandada según el artículo 26 de la Ley 294 de 2003 (sic).

i) El gobernador de Boyacá, en audiencia de negociación entre SINDIMAESTROS-ASODIB, junto con la secretaria de educación de Boyacá, acordaron el día 21 de junio de 2016, en el capítulo II de la política educativa, lo siguiente:

- El 15 % equivalente a zona de difícil acceso de los años 2005, 2006 y 2007 se pagará a los docentes y directivos docentes a través de fallos judiciales que así lo ordenaran. Los que adquirieron el derecho y no habían demandado, a través de Decreto 181 de 29 de enero de 2010 se estableció mediante artículo único: *"determinar como sedes educativas ubicadas en zonas de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 de 26 de agosto de 2008"* y que se encontraban en zonas de difícil acceso, se pagará a través de transacción lo correspondiente solamente a capital previa aprobación del comité de conciliación.

j) Con base en la firma del acuerdo y el reconocimiento de la obligación por parte de la gobernación de Boyacá, en su calidad de representante legal del departamento, aceptan expresamente la deuda y confirman las obligaciones que la entidad demandada tiene con los docentes que demuestren los requisitos para el pago del sobresueldo del 15 % en cumplimiento a la Ley.

k) Hasta el momento la entidad demandada no ha dado cumplimiento al acuerdo, por lo cual se instauró esta demandada para obtener el respectivo pago.

l) Con el reconocimiento de la obligación de pagar el 15 % a los docentes se interrumpe cualquier término de prescripción de mesadas no pagadas pues dicho reconocimiento se firmó por el representante legal del Departamento y fue en forma expresa y clara, solamente el capital previa aprobación del comité de conciliación. Lo que significa que si el comité no lo aprueba constituye a partir de esa fecha la mora en dicho pago.

m) El ejecutante elaboró solicitud al comité de conciliación para que el departamento de Boyacá pagara la acreencia laboral. Sin embargo, dicho comité negó el pago argumentando que *"se abstenía de dar trámite a la solicitud de transacción por cuanto los poderes conferidos por los docentes los confirmaron (sic) para presentar demanda ejecutiva laboral y no para la transacción ante el Departamento de Boyacá y Secretaría de Educación de Boyacá"*.

n) Aclara que había instaurado demanda ejecutiva la cual había sido admitida en la última oportunidad.

o) El comité de conciliación en respuesta de 13 de enero de 2017 manifestó, a través del jefe de la oficina jurídica de la secretaría de educación de Boyacá, que el 22 de diciembre de 2016 acordó no reconsiderar la decisión adoptada en la sesión de 20 de octubre de 2016.

p) Por lo anterior, aduce, se cumplió con el requisito establecido en el acuerdo firmado el 21 de junio de 2016 por el gobernador del departamento de Boyacá, por el presidente de SINDIMAESTROS y por la presidente de ASODIB.

III. CONSIDERACIONES.

1. De la Competencia y trámite a seguir.

De acuerdo con decisión emitida por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 18 de diciembre de 2018 (fls. 264 a 273 E.D.), conforme se indicó en precedencia, sumado al valor de la cuantía de las pretensiones en el

presente asunto, este Juzgado es competente para conocer del proceso en primera instancia.

En lo que atañe al procedimiento, el título IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA -, en el artículo 299, solamente remite al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil para los procesos ejecutivos de mayor cuantía, cuando se trata de ejecutar títulos derivados de actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, pero existe un vacío normativo para aquellos casos en que se pretenda ejecutar otra clase de títulos. No obstante, aplicando por analogía la disposición señalada, teniendo en cuenta la afinidad que existe en la materia, se llega a la conclusión que para cualquier otra clase de títulos ejecutivos también debe seguirse el mismo procedimiento.

A la misma conclusión se arriba acudiendo al artículo 306 del CPACA, el cual enseña, que en los aspectos no contemplados en este Código se debe acudir al Código de Procedimiento Civil, remisión que debe entenderse hoy al Código General del Proceso - CGP -, teniendo en cuenta que es la normatividad vigente como lo sostuvo el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección C, con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero en el Auto de fecha 15 de mayo de 2014 Rad. 44.544.¹

Es así como el artículo 422 del citado CGP tiene previsto que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas 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. A su turno, el artículo 430 *ibidem* establece que, presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, se debe librar mandamiento ordenando que el demandado cumpla la obligación en la forma pedida, **o en la que se considere legal**.

2. Requisitos para librar mandamiento de pago.

El Consejo de Estado² tiene por sentado que el título ejecutivo como el medio para hacer efectiva una obligación, debe acreditarse desde el momento de la radicación de la demanda.

De conformidad con el artículo 430 CGP "*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, la definición de título ejecutivo está consagrada por el artículo 422 *ibidem* en los siguientes términos:

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 (Destaca el Juzgado).

¹ (...) "En consecuencia, el Despacho fija su hermenéutica en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014 (...)"

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub sección "C", C.P., Jaime Enrique Rodríguez Navas, rad. 68001-23-33-000-2017-00844-01(62946). Bogotá, 28 de octubre de 2019.

De acuerdo con la anterior norma, en conjunto con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para considerar que un documento tiene la connotación de título ejecutivo debe reunir 2 grupos de requisitos: de forma y de fondo. Los primeros – de forma- dan cuenta de la existencia de la obligación y tienen como finalidad demostrar que los documentos o su conjunto: *"i) son auténticos; y ii) emanan del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o de otra providencia **que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, es decir, que tengan la entidad de constituir prueba en contra del obligado**"*³.

Los requisitos de fondo, por su parte, se refieren a que la obligación contenida en el documento sea clara, expresa y actualmente exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.

Valga recordar también que los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos. Los primeros se configuran cuando la obligación está contenida en un solo documento, mientras los segundos se presentan cuando la obligación y sus elementos esenciales se estructuran con base en varios documentos⁴.

Ahora bien, el numeral 4 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 indica qué actos administrativos constituyen título ejecutivo:

Artículo 297. Título ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

(...)

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.

Así pues, en esta jurisdicción, para que un **acto administrativo constituya título ejecutivo** debe aportarse su copia auténtica con la constancia de ejecutoria, en la que conste que se trata del primer ejemplar.

El Tribunal Administrativo de Boyacá interpretó la anterior norma en sentencia de 26 de febrero de 2020 así:

(...) Así las cosas, la circunstancia de que los actos administrativos que se aducen al proceso como título base de recaudo ejecutivo, se aporten en copia auténtica con constancia de ser el primer ejemplar es una de las nuevas exigencias que consagra la Ley 1437 de 2011, para viabilizar la orden de pago. Dicha exigencia obedece lo siguiente:

*"por una parte, a la imposibilidad de aducir al proceso ejecutivo el original del respectivo documento y, por otra parte, a la imperiosa necesidad de brindar al obligado la seguridad de que no va a ser ejecutado de nuevo, con fundamento en el mismo título, en oportunidad posterior"*⁵

No obstante, debe tenerse en cuenta que la obligación de aportar los actos administrativos que integran el título ejecutivo con la constancia de ser la primera copia solo es exigible cuando la obligación contenida en el título se satisface en un solo momento, es decir como lo indica el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, cuando se reconozca un derecho o la existencia de una obligación; pero cuando la obligación debe ser satisfecha por el deudor en distintas oportunidades no es viable

³ Cfr., sentencia SU-041 de 2018.

⁴ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. Librería Jurídica Sánchez, cuarta edición, 2013. Pág., 76.

⁵ Cita original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 27 de mayo de 2015, radicación 25000233100020090063601 (39900), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

exigir la constancia de ser la primera copia, pues es obvio que el acreedor necesita el título, para luego reclamarla por la vía ejecutiva, cuantas veces el deudor incumpla la obligación y ésta sea exigible.

Aunado a lo anterior, la Sala precisa que cuando las obligaciones **contenidas en títulos ejecutivos complejos** y su cumplimiento se debe llevar a cabo en un solo instante, sí es posible exigir a la parte ejecutante aportar los documentos que conforman el título de recaudo con constancia de ser el primer ejemplar, pues éstos sirven de sustento para la reclamación de una única obligación, razón por la cual no requieren ser aportados en futuros procesos judiciales (...)⁶ (Subrayado y negrilla fuera de texto fuera de texto).

Más recientemente, la mencionada Corporación reiteró la anterior postura pues, haciendo parangón entre los numerales 3 y 4 del artículo 297 del CPACA en lo que respecta a la obligación de aportar copia auténtica del acto administrativo que se pretende constituya título ejecutivo, concluyó:

(...) Nótese que, **cuando se trata de actos administrativos con constancia de ejecutoria en los que conste el reconocimiento de un derecho o una obligación, sí se exige la copia auténtica**, mientras que, cuando se trata de documentos de naturaleza contractual, la norma los enuncia sin ninguna formalidad adicional (...)⁷ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En el presente asunto, en el hecho quinto de la demanda se indicaron los actos administrativos que, según la parte ejecutante, reconocieron el 15% de sobresueldo correspondiente a la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso. Sin embargo, en dicho ítem no se señaló el documento que fue proferido a favor del señor JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA. No obstante, al revisar los anexos aportados se encuentra que **el oficio 1.2.1-38. 2010PQR149667 expedido por la secretaría de educación de Boyacá el 12 de abril de 2012** (fls. 87 a 91, Doc. 02 E.D.), hace referencia, entre otras personas, al ejecutante, por lo cual se tendrá este documento como aquel que se pretende haga parte del título ejecutivo.

Así pues, al observar el enunciado documento, el Despacho encuentra que no satisface los requisitos señalados en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, ya que no fue aportado en copia auténtica ni tampoco con la constancia de ejecutoria, en la que conste que es el primer ejemplar. Razón por la cual, a la luz de la norma indicada, el citado oficio no puede catalogarse como título ejecutivo.

La Corte Constitucional en sede de tutela ha descartado la vulneración de derechos fundamentales cuando en el marco de un proceso ejecutivo, con base en la Ley, se exige al ejecutante aportar copia auténtica del acto administrativo que pretende constituir en título ejecutivo así:

(...) En el presente caso, es evidente que no se aportó la primera copia del oficio D.J. 0948 del 5 de mayo de 2001, mediante el cual, la Secretaría de Educación de Boyacá reconoció el derecho de la señora María Rita Carreño Rosso a recibir el pago del 20% de sobresueldo. Así, teniendo en cuenta que el título ejecutivo debe reunir ciertas condiciones para que pueda ejecutarse contra el deudor, la ausencia de la constancia de ser primera copia, evidenciada por el juez de conocimiento, no permite que se continúe con el trámite del proceso ejecutivo iniciado por la ahora accionante. Esta decisión, tal como se anotó, **no resulta arbitraria ni configura un defecto por exceso ritual manifiesto**, ya que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, éste se configura cuando "(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta

⁶TAB. Sala de Decisión No. 5, M.P., Oscar Alfonso Granados Naranjo, rad.: 150013333011-2019-00075-01. Tunja, 26 de febrero de 2020.

⁷ TAB. Sala de Decisión No. 3, M.P., Clara Elisa Cifuentes Ortiz, rad.: 15759-33-33-002-2019-00179-01. Tunja, 28 de mayo de 2020.

vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia⁸, mientras en este caso la actuación no estuvo dirigida a obstaculizar la eficacia del derechos sustancial, sino a garantizar los derechos de la parte que se pretende ejecutar, tal como la ha reconocido la jurisprudencia de esta y otras corporaciones.

Bajo ese entendido, en el presente caso, la accionante tiene la posibilidad de solicitar ante la Secretaría de Educación de Tunja, la expedición de la primera copia del oficio que reconoce a su favor el pago del sobresueldo solicitado, para así, exigir en debida forma la obligación de la que, al parecer, es acreedora. Ahora, es necesario recordar que la entidad, tal como lo ha señalado en múltiples ocasiones⁹ esta Corporación, no puede negarse a dar cumplimiento a tal solicitud y tiene el deber de entregar la constancia del documento que está en su poder (...) ¹⁰.

Para ahondar en razones, obsérvese que el artículo 215 del CPACA, que habla acerca del valor probatorio de las copias, indicó en el inciso segundo que cuando se trate de títulos ejecutivos los documentos que lo contengan deberán cumplir con los requisitos exigidos en la Ley.

Sumado a lo anterior, el Despacho no desconoce la presunción de autenticidad que tienen los documentos bajo el paradigma del Código General del Proceso, en virtud de la cual, en principio, no existe diferencia en el valor probatorio entre aquellos que se aportan al proceso en original o en copia¹¹. Sin embargo, para este asunto, importa resaltar 2 situaciones:

- El artículo 244 del CGP indicó que "*se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo*". Es decir que, se acude a la presunción de autenticidad **siempre que los documentos reúnan los requisitos para ser título ejecutivo**.
- El artículo 246 del mismo estatuto procesal estableció que las copias de los documentos "*tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia*". De manera que las copias de los documentos tienen el mismo valor probatorio que el original, excepto en los eventos que se exija una determinada copia, tal como sucede en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA conforme se observó¹², lo cual impide aplicar a ese evento la presunción de autenticidad indicada.

Ahora bien, en el hecho séptimo de la demanda (fl. 42, Doc. 02 E.D.), entre otros argumentos, la parte ejecutante se apoyó en sentencia **T-260 de 1994** para indicar que "*el documento público presentado para el cobro se presume auténtico y del cual se deriva un título ejecutivo*", citando lo que, al parecer, dice la Corte Constitucional. Y se dice lo que "al parecer" porque tras verificar la sentencia referida en la página web de la Alta Corporación¹³, el Juzgado encuentra que la parte ejecutante, al transcribir el aparte respectivo de la sentencia, suprimió una palabra **trascendente** que cambia el sentido de lo que allí se indica y que, conforme lo dicho hasta el momento, va en contravía de sus intereses. En efecto, el Despacho halló:

⁸ Cita original: Ver Sentencia T-352 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹ Cita original: Al respecto, se puede consultar el análisis que sobre esta obligación se hizo en la sentencia T-996 de 2012.

¹⁰ Sentencia T-747 de 2013.

¹¹ Puede consultarse también sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en cuanto al valor probatorio de los documentos aportados en copia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. C. P. Enrique Gil Botero., rad.: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022). Bogotá, 28 de agosto de 2013.

¹² C.fr., TAB. Sala de Decisión No. 3, M.P., Clara Elisa Cifuentes Ortiz, rad.: 15759-33-33-002-2019-00179-01. Tunja, 28 de mayo de 2020.

¹³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-260-94.htm>. Consultada el 15 de septiembre de 2020.

Transcripción de la sentencia T-260 de 1994, realizada por la parte ejecutante en el hecho séptimo de la demanda (fl. 42, Doc. 02 E.D.)	Transcripción de la sentencia T-260 de 1994, conforme con lo consultado en la página web de la Corte Constitucional (<u>se resalta la palabra suprimida en la demanda</u>).
<i>"Si la administración pública ya ha proferido el acto administrativo reconociendo y/o liquidando la correspondiente prestación social, y se le ha entregado al interesado una copia del mismo, habrá título ejecutivo"</i>	<i>"Si la administración pública ya ha proferido el acto administrativo reconociendo y/o liquidando la correspondiente prestación social, y se le ha entregado al interesado la copia auténtica del mismo (...), habrá título ejecutivo"</i>

Nótese como la parte ejecutante, a través de su apoderado, suprimió la palabra "auténtica" de la referida transcripción de la sentencia, para hacer pensar que en dicha decisión la Corte Constitucional aceptó que existe título ejecutivo cuando la administración otorga al interesado copia (no auténtica) del acto administrativo, lo cual, como se observa en la cita verdadera, es la posición contraria del Alto Tribunal.

En virtud de lo dicho, sea del caso recordar al apoderado de la parte ejecutante que el Código General del Proceso, dentro del capítulo V denominado "Deberes y responsabilidades de las partes y sus apoderados", en el artículo 79-6 del CGP presume que ha existido temeridad o mala fe en el siguiente evento:

Artículo 79. Temeridad o mala fe. Se presume que ha existido temeridad o mala fe en los siguientes casos:

(...)

6. Cuando se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas.

Por su parte, en el artículo 30-4 de la Ley 1123 de 2007¹⁴ se enuncia que obrar de mala fe constituye una falta del abogado contra la dignidad de la profesión:

Artículo 30. Constituyen faltas contra la dignidad de la profesión:

(...)

4. Obrar con mala fe en las actividades relacionadas con el ejercicio de la profesión.

Lo anterior, entonces, obligará al Despacho a llamar la atención del apoderado de la parte ejecutante que suscribió la demanda a fin de que, en lo sucesivo, realice de manera correcta las transcripciones o citas que enuncie dentro de sus escritos judiciales. Máxime en este caso, en que se pretende se libre mandamiento ejecutivo contra una entidad estatal.

En lo demás, al margen de analizar si constituye precedente para este asunto, una revisión somera al verdadero sentido de la sentencia T-260 de 1994 reafirma la tesis sostenida hasta el momento por el Juzgado, consistente en que la copia auténtica del acto administrativo es indispensable para la existencia del título ejecutivo.

Por lo expuesto, como quiera que **el oficio 1.2.1-38. 2010PQR149667 expedido por la secretaría de educación de Boyacá el 12 de abril de 2012** no fue aportado con las exigencias atrás indicadas, es claro que no constituye título ejecutivo que permita librar mandamiento ejecutivo.

Adicional a lo anterior, el Despacho encuentra también que en el presente asunto existen falencias en los requisitos de fondo del título ejecutivo.

Respecto de los requisitos de fondo del título ejecutivo, el Tribunal Administrativo de Boyacá señaló de manera reciente:

¹⁴ Por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado.

(...) Por su parte, las condiciones de fondo atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una: "*obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero*"¹⁵.

Se trata entonces de que el título establezca que el obligado debe cumplir a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, conducta que debe ser clara, expresa y exigible (...) ¹⁶.

Frente al entendimiento que debe darse cuando una obligación es clara, expresa o exigible, el Consejo de Estado señaló:

(...) En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que **por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título**; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece.

La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido.

La obligación es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió (...) ¹⁷ (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con la *causa petendi* de la demanda, se pretende que se libre mandamiento ejecutivo con base en los Decretos, certificado laborales de la parte ejecutante y actos administrativos obrantes dentro del proceso, por lo cual se infiere que se está apelando a la existencia de un título ejecutivo complejo.

Dentro de uno de los documentos que la parte ejecutante indica que hace parte del título ejecutivo, puntualmente el oficio 1.2.1.38. 2010PQR149667 de 12 de abril de 2012 (fls. 87 a 91, Doc. 02 E.D.), al margen de las consideraciones anteriores, se lee:

Frente a la solicitud de reconocimiento del estímulo del 15% sobre la asignación básica mensual por laborar en zonas de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007 y de conformidad con lo solicitado en el petitorio, de conformidad (sic) con lo establecido en el decreto 181 de 2010, en desarrollo de lo establecido en el inciso 6 del artículo 24 de la ley 715 de 2001, Decreto Nacional 1171 de 2004, me permito manifestarle que efectuado el estudio individual respectivo y cotejados los documentos obrantes en la hoja de vida de sus poderdantes, así como la información que reposa en esta sectorial; encontramos que se ajusta a la ley y a la normatividad para su reconocimiento, en los términos y condiciones que se anotan en el cuadro anexo 1 que se relaciona adjunto.

Es de anotar que esta bonificación al no ser una prestación social, y al estar sujeta a lo dispuesto en el decreto 1171 de 2004, se debe liquidar y cancelar proporcionalmente única y estrictamente al tiempo laborado durante el año académico en las sedes de los establecimientos educativos estatales, ubicados en áreas rurales de difícil acceso y durante el periodo de tiempo comprendido entre los años 2005, 2006 y 2007, conforme cada caso en particular (Subrayado fuera de texto).

¹⁵ Cita original: Autos del 4 de mayo de 2002, expediente 15.679 y del 30 de marzo de 2006, expediente 30.086, entre otros.

¹⁶ TAB. Sala de Decisión No. 5, M.P., Oscar Alfonso Granados Naranjo, rad.: 15001-33-33-010-2017-00087-01. Tunja, 15 de julio de 2020.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección "A", C.P., Carlos Alberto Zambrano Barrera, rad.: 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819). Bogotá, 23 de marzo de 2017.

En el anexo 1 referido dentro del documento está plasmado el nombre de la parte ejecutante y la siguiente información así:

NOMBRE	CÉDULA	INSTITUCION EDUCATIVA	SEDE	MUNICIPIO	2005	2006	2007
JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA	6753691	SERAFIN LUENGAS CHACON	MACIEGAL	MONIQUIRÁ	SI	SI	SI

(...)

1. En las casillas en las que se indique la palabra si, se reconoce el derecho a la bonificación del 15% en los términos y condiciones del Decreto Nacional 1171 de 2004.
2. En las casillas en las que se indique no, no se tendrá en cuenta, en razón a que la sede educativa donde laboro el docente y/o directivo docente no se reconoció como zona de difícil acceso de acuerdo con lo establecido en el decreto 1399 de 26 de agosto de 2008 y 181 de 29 de enero de 2010.

Aunque en el señalado documento se indicó que la parte ejecutante cumplía con las condiciones para reconocerle la bonificación del 15% sobre la asignación básica mensual por laborar en zonas de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, dicha manifestación no permite concluir que se trate de una **obligación expresa** reconocida a favor del ejecutante y a cargo de la parte ejecutada. Antes bien, ante la falta de definición sobre el pago del sobresueldo, se vislumbra en el expediente que posteriormente el departamento de Boyacá y varias agremiaciones de docentes adelantaron un acuerdo consignado en un documento denominado "*audiencia negociación sobre el pliego de peticiones*" (fls. 175 a 183, Doc. 02 E.D.), dentro de un título llamado "*aspectos económicos deudas del magisterio*", así:

(...) el 15% equivalente a zona de difícil acceso de los años 2005, 2006 y 2007, se pagará a los docentes y directivos docentes que a través de fallos judiciales ordenan el pago. **Los que adquirieron el derecho, y no han demandado, a través del Decreto 181 del 29 de enero de 2010**, que estableció mediante artículo único "*Determinar como sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008*", y que se encontraban en zonas de difícil acceso, de acuerdo con lo anteriormente indicado, **se pagará a través de transacción lo correspondiente solamente a capital, previa aprobación del comité de conciliación (...)**"

Sumado a lo anterior, conforme con esto último, si bien el departamento de Boyacá se comprometió a pagar solamente el capital del 15% equivalente a la bonificación por trabajar en zona de difícil acceso de los años 2005, 2006 y 2007 a los docentes que adquirieron ese derecho y no habían demandado, dicha erogación se supeditó a la existencia de una transacción y a la previa aprobación del comité de conciliación. Última actuación administrativa que hasta el momento no se ha cumplido, según los hechos de la demanda, conllevando a que la parte ejecutante iniciara la presente acción. Motivo por el cual se concluye que **la obligación actualmente tampoco es exigible**.

Adicionalmente, en el Decreto 181 de 29 de enero de 2010 (fls. 148 a 149, Doc. 02 E.D.), a través del cual se determinaron las áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 2007 y las instituciones ubicadas en ellas, se indicó que "*el pago queda supeditado, al procedimiento o trámite, que se debe adelantar ante el Ministerio de Educación Nacional, por tratarse de recursos provenientes de la nación*". De manera que, se reitera, la obligación no es exigible, en tanto debe ser pura y simple, esto es que no debe estar sujeta a plazo o condición.

El artículo 1530 del Código Civil se refiere a la obligación condicional así:

Artículo 1530. Definición de obligaciones condicionales. Es obligación condicional la que depende de una condición, esto es, de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no.

Por su parte, el artículo 1542 de la misma norma preceptúa sobre la exigibilidad de la obligación condicional de la siguiente forma:

Artículo 1542. Exigibilidad de la obligación condicional. No puede exigirse el cumplimiento de la obligación condicional sino verificada la condición totalmente.

Todo lo que se hubiere pagado antes de efectuarse la condición suspensiva, podrá repetirse mientras no se hubiere cumplido.

En ese sentido, debido a que en el caso concreto no se ha cumplido ninguna de las condiciones mencionadas anteriormente, o por lo menos así no está probado, se reafirma la falta de exigibilidad del título ejecutivo.

Finalmente, por la importancia para este asunto, conviene citar lo que el Tribunal Administrativo de Boyacá entendió de forma reciente **por obligación clara** en el marco de un proceso ejecutivo, así:

(...) Así las cosas, cuando se indica que la obligación **debe ser clara**, tal afirmación alude fundamentalmente a tres aspectos, descritos así: 1. Que la obligación **sea inteligible**, para dar a entender que el documento que la contiene debe estar redactado lógico y racionalmente. 2. Que la obligación **sea explícita**, característica que indica una correlación entre lo expresado, lo consignado en el respectivo documento con el verdadero significado de la obligación. 3. Que la obligación **sea exacta, precisa**, pues con el documento se quiere dar a entender que el objeto de la obligación y de los sujetos que en su elaboración intervienen, se encuentran bien determinados, valga decir, la exactitud y precisión se predicen tanto del contenido de la obligación como de las personas que hacen parte de su emisión. 4. **Que haya certeza** en relación con el plazo de la cuantía o tipo de obligación, o que ésta se pueda deducir con facilidad¹⁸ (...)¹⁹.

En el presente asunto **la obligación tampoco es clara**. Basta observar el cuadro referido para denotar la ausencia de exactitud y precisión frente a los periodos que, al parecer de la parte ejecutante, se adeuda por concepto de bonificación del 15 % por laborar en zonas de difícil acceso. Recuérdese que en la demanda se pretende la ejecución de valores respecto a diferentes porciones de año entre las anualidades 2005 a 2007, cifras todas estas que no están establecidas en el referido documento y respecto de las cuales el Despacho no puede suponer.

Es cierto que, conforme con el Consejo de Estado, cuando se pretende la ejecución de obligaciones pagaderas en dinero el Juez puede liquidarlas a través de una operación aritmética. No obstante, en este asunto, aun usando dicha facultad no se podría determinar con certeza los valores presuntamente adeudados, en tanto ni el documento referido, como ningún otro dentro de la demanda, señalan los extremos para tal proceder. Por ejemplo, no están referidos los periodos de tiempo en cada anualidad, respecto a los cuales la parte ejecutante laboró en zonas de difícil acceso y frente a los que supuestamente tiene derecho, para realizar la operación matemática.

Además, no existe claridad acerca de la institución educativa por la cual la parte ejecutante solicita la bonificación referida, pues los demás documentos del proceso no

¹⁸ Cita original: "Alfonso Pineda Rodríguez e Hildebrando Leal López, en su obra "EL TÍTULO EJECUTIVO y LOS PROCESOS EJECUTIVOS", paginas 91, .92 y 93".

¹⁹ TAB. Sala de Decisión No. 5, M.P., Oscar Alfonso Granados Naranjo, rad.: 150013333011-2019-00075-01. Tunja, 26 de febrero de 2020.

son coherentes entre sí. Ciertamente, mientras en la certificación de tiempo de servicio emitida por la secretaría de educación de Boyacá el 20 de mayo de 2010 se indicó que el señor JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA laboró desde 24 de abril de 1991 hasta la fecha de dicha certificación **en la escuela las monjas de Monquirá** (fl. 60, Doc. 02 E.D.), en el oficio arriba citado se detalla que trabajó en los años 2005 a 2007 **en la institución educativa Serafín Luengas Chacón, sede maciegal**, de la misma municipalidad.

Por lo expuesto, como quiera que los documentos traídos por la parte ejecutante no contienen elementos de forma ni de fondo del título ejecutivo, atendiendo al precedente del Tribunal Administrativo de Boyacá²⁰, se dispondrá a negar el mandamiento ejecutivo.

Por último, se observa que el señor JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA otorgó poder a los abogados PEDRO YESID LIZARAZO MARTÍNEZ, MERY JOHANA GONZÁLEZ ALBA y LIGIO GÓMEZ GÓMEZ (fl. 1, Doc. 02 E.D.), documento que cumple con los requisitos legales para reconocerles personería en los términos y para los efectos allí indicados, aclarando que por ningún motivo podrán actuar simultáneamente más de un apoderado judicial en representación del ejecutante conforme con el artículo 75 del CGP.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA,**

R E S U E L V E:

PRIMERO.- NO LIBRAR mandamiento de pago a favor del señor **JAIRO ESTEBAN DÍAZ ESPITIA** y en contra del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- Dar a la presente demanda el trámite del proceso ejecutivo previsto en el Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO.- Se reconoce personería a los abogados **PEDRO YESID LIZARAZO MARTÍNEZ, MERY JOHANA GONZÁLEZ ALBA** y **LIGIO GÓMEZ GÓMEZ**, en los términos y para los efectos contenidos en el memorial poder visible a folio 1, Doc. 02 E.D., aclarando que por ningún motivo podrán actuar simultáneamente más de un apoderado judicial en representación del ejecutante.

CUARTO.- Llamar la atención al abogado **LIGIO GÓMEZ GÓMEZ** para que, en lo sucesivo, realice de manera correcta las transcripciones o citas que enuncie dentro de sus escritos judiciales, según la parte motiva de la providencia.

QUINTO.- En firme esta decisión, por Secretaría, archívese el expediente previas las anotaciones a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

²⁰ TAB. Sala de Decisión No. 4, M.P., José Ascensión Fernández Osorio, rad.: 150012333000201900662-00. Tunja, 10 de marzo de 2020 indicó: "(...) En segundo lugar, **las deficiencias del título ejecutivo, ya sea por no reunir los requisitos de forma o de fondo que prevé la ley, no dan lugar a la inadmisión de la demanda. Tanto la doctrina como la jurisprudencia del Consejo de Estado han reiterado que en los procesos ejecutivos las únicas falencias que pueden subsanarse previa inadmisión del libelo son las relacionadas con los requisitos formales de la demanda; en cambio, de la evaluación del título de recaudo solo puede seguirse el mandamiento de pago o su negativa (...)**".

También, TAB, Despacho No. 5, M.P., Clara Elisa Cifuentes Ortiz, rad.: 15001-2333-000-2016-00344-00. Tunja, 03 de febrero de 2020, señaló: "(...) La Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo, diferenció los requisitos formales y de fondo en las demandas ejecutivas. Ha dicho sobre los primeros, que dan lugar a la inadmisión **y respecto de los segundos, que están relacionados con los documentos que constituyen el instrumento de recaudo y, en consecuencia, ante la ausencia de una obligación clara, expresa y exigible, el juzgador no podrá librar mandamiento de pago (...)**".

Estado No. 24 del 18 de septiembre de 2020

Firmado Por:

**EMILSEN GELVES MALDONADO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 003 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

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:

13c1b77cf2c4f8ac0d4dd8b11faf29a36ba200dbfbf5612ebc35508f39da4622

Documento generado en 17/09/2020 10:56:19 a.m.