

Señor

JUEZ DEICISEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE CALI

E.S.D.

RADICACION: No. 2020-00204 PROCESO: EJECUTIVO

DEMANDANTE: INES MENESES YANGUATIN

DEMANDADO: DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO,

EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI.

REF: CONTESTACION DE LA DEMANDA

WILLIAM DANILO GONZALEZ MONDRAGON, mayor de edad, vecino de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No.16.606.567 de Cali-Valle, con Tarjeta profesional No. 44.071 del C.S. de la J., actuando en calidad de Apoderado del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, mediante poder debidamente otorgado y encontrándome dentro del término procesal, de manera respetuosa me dirijo a su despacho con la finalidad de contestar la demanda EJECUTIVA de la referencia, en los términos que a continuación se indican:

A LOS HECHOS

PRIMERO: Es cierto.

SEGUNDO: Es parcialmente cierto en cuanto a la expedición de las sentencias, no obstante, se debe considerar que el legalmente obligado al pago de las obligaciones que se ejecutan – prima de servicios Decreto 1042 de 1978- es el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, en razón a que el demandante se financia o en su momento fue financiado con recursos girados por dicha entidad del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES acorde lo dispuesto por la Ley 715 de 2001.

Ahora, la obligación de hacer derivada de la sentencia presentada como título ejecutivo a cargo del Distrito Especial de Santiago de Cali, se cumplió en forma inmediata y coordinada, en la medida que se realizaron las actuaciones administrativas tendientes al agotamiento del procedimiento de validación y certificación de la deuda por parte del Ministerio de Educación Nacional, para una vez validada y certificada, proceder a expedir el acto administrativo por el cual se dispone el pago de la sentencia a favor del docente ejecutante.

TERCERO: Es cierto.

CUARTO: Es cierto.

QUINTO: Es parcialmente cierto, el ente territorial está adelantando todos los trámites de ley. Aunado a que actualmente la disposición aplicable es el artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

A LAS PRETENSIONES

Me opongo a la totalidad de las pretensiones formuladas contra el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali – Secretaría de Educación Municipal, con fundamento en las excepciones que a continuación se proponen.

EXCEPCIONES DE MERITO

1. EXCEPCIÓN DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIÓN DE HACER.

En el trámite de reconocimiento de las prestaciones económicas a que tienen derecho los docentes oficiales intervienen tanto la Secretaría de Educación del ente territorial, en el cual presta sus servicios el peticionario, como el Ministerio de Educación Nacional, según las competencias legalmente definidas.



En el pago de las prestaciones económicas a que tienen derecho los docentes oficiales, el Ministerio de Educación Nacional concurre con los recursos del Sistema General de Participaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley 1450 de 2011 y la ley 715 de 2001.

Ante ese panorama, la sentencia en la que se condena al Distrito de Santiago de Cali al reconocimiento y pago de la prima de servicios de los docente - Decreto de 1042 de 1978, debe leerse a la luz de la normatividad aplicable, esto es del artículo 148 de la ley 1450 de 2011 y la ley 715 de 2001, por lo que la obligación que deriva de la providencia judicial que se pretende ejecutar **ES DE HACER**; en el entendido que, lo que compete al ente territorial es adelantar los trámites para validación y certificación de la deuda por parte del Ministerio de Educación Nacional, luego expedir los actos administrativos de reconocimiento que constituyen el título complejo, sin que haya lugar a ordenar seguir adelante la ejecución en contra del Distrito de Santiago de Cali como quiera que ya cumplió con lo de su competencia.

En ese sentido, reiteramos, la Secretaría de Educación del ente territorial, adelantó todos los trámites legalmente establecidos para la validación y certificación de la deuda por parte del Ministerio de Educación Nacional, desde el año 2016 a la fecha, para una vez validada y certificada, expedir el acto administrativo por el cual se dispone el pago de la sentencia a favor del docente ejecutante, según pasará a exponerse:

- La Secretaria de Educación del Municipio de Santiago de Cali hoy Distrito Especial de Santiago de Cali, mediante comunicación oficial No. 443.0.13. 1141.3767 Julio 6 de 2016 dirigido al doctor Víctor Javier Saavedra Mercado Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media Ministerio de Educación Nacional, puso en conocimiento "los valores producto de los recursos de balance a diciembre 3 del 2015, dejados de ejecutar, con los cuales se podrá cubrir en parte las deudas laborales sentencias judiciales quedando pendiente otras obligaciones de la misma naturaleza que hacen curso en los extradós judiciales del círculo de Cali y en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle, las que se anuncia por parte de los apoderados judiciales para tramite de reconocimiento y pago".
- El Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media Ministerio de Educación Nacional, en escrito RADICADO: 2016-EE-172597 del 19 de diciembre de 2016 expuso la Imposibilidad de financiar el concepto sentencias y conciliaciones con recursos del SGP Educación; excepciones para el pago de sentencias y conciliaciones con recursos del SGP; trámite de reconocimientos patrimoniales derivados de sentencias judiciales ejecutoriadas mediante el procedimiento de validación y certificación de deudas laborales establecidos en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011. Resumiendo, básicamente que el pago de sentencias por prima de servicios Decreto 1042 de 1978 no serán reconocidos con recursos del Sistema General de Participaciones, toda vez que a la luz de la ley 715 de 2001 y la ley 617 de 2000 se encuentran excluidos en forma expresa el reconocimiento de sentencias judiciales.
- ➤ No obstante, la interpretación efectuada por el Ministerio de Educación de la norma citada, es errónea pues a la luz de la ley 715 de 2001 el personal docente es financiado exclusivamente con recursos del Sistema General de Participaciones y no con recursos propios, por lo que no hay lugar a considerar que el pago de las sentencias judiciales de la prima de servicios esté excluido de forma expresa en los términos de la ley 617 de 2000. Así como ha sido reconocido en precedente Judicial del Tribunal Administrativo del Quindío en proceso 63001-2333-000-2019-00140-00 del trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020).
- La Secretaria de Educación del Distrito Especial de Santiago de Cali, mediante comunicación oficial No. 201841430200041601 Fecha: 2018-05-24 Asunto: REPORTE LIQUIDACIÓN SENTENCIAS JUDICIALES DIRECTIVOS DOCENTES Y DOCENTES PRIMA DE SERVICIOS; RADICADO MEN 201 8-ER-037094, envió al Subdirectora de Monitoreo y Control Ministerio de Educación Nacional, "En cumplimiento a lo establecido en la Directiva Ministerial No. 11 de junio 11 de 2009 y en concordancia con el Articulo 148 de la Ley 1450 de 2011, Articulo 59 Literal h de la Ley 1753 de 2015, se remite nuevamente la deuda por concepto aquí detallado con los ajustes solicitados por el Ministerio de Educación Nacional en el oficio No 2018-EE-054323 de fecha 05 de Abril de 2018, correspondiente al personal docente y directivo adscrito a esta Secretaría, en cuadro



Excel por concepto de liquidación prima de servicios Sentencias Judiciales Decreto 1042 de 1978 de los 556 docentes y directivos docentes relacionados a continuación: ..."

- Aclarando que, "la Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali, está enviando para su revisión, validación y certificación la Deuda de Prima de Servicios por Sentencias Judiciales". Y que "dado que el Ente Territorial ni la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali no cuentan la disponibilidad presupuestal ni recursos para el pago de esta deuda, comedidamente solicitamos la autorización para financiación y pago de la misma con recursos del Sistema General de Participaciones. Se anexa CD, con liquidación en Excel y sentencias escaneadas".
- La Secretaria de Educación del Distrito Especial de Santiago de Cali, mediante comunicación oficial del 9 de julio de 2018, insistió en la petición de reporte liquidación sentencias judiciales docentes y docentes prima de servicios, dando alcance a la Directiva Ministerial No. 11 de junio 11 de 2009 en concordancia con el Artículo 148 de la Ley 1450 de 2011. Solicitud de validación y certificación de la deuda reiterada el 29 de diciembre de 2019, estableciendo el estado actual deuda prima de servicios sentencias judiciales. Así mismo se hizo el 10 de enero de 2020, 21 de enero 2020 "REITERACION ESTADO ACTUAL DEUDA PRIMA DE SERVICIOS SENTENCIAS JUDICIALES DECRETO 1042".

A su vez el Ministerio de Educación Nacional, emitió las siguientes respuestas:

- ➤ El 19 de julio de 2018 No. 201841730101095332. Solita ajustar los valores de la liquidación del valor a pagar por concepto de pago de sentencias.
- ➤ El 23 de agosto de 2018 Radicación No. 201841730101211.22. Una vez revisada la deuda por concepto de Prima de servicios por sentencias judiciales se encontraron las siguientes inconsistencias en la liquidación remitida (...)
- Mediante comunicación oficial No.: 201941430200125261 de 26 de diciembre de 2019 la Secretaria de Educación del Distrito de Cali, reitera al Subdirector Técnico Subdirección de Monitoreo y Control Ministerio DE EDUCACIÓN NACIONAL. Que "En cumplimiento a lo establecido en la Directiva Ministerial No 11 de junio 11 de 2009 y en concordancia con el artículo 148 de la ley 1450 de 2011, articulo 59 literal h de la ley 1753 de 2015, la Secretaria de Educación Municipal de Santiago de Cali con oficio No 201841430200052001 de fecha 09 de julio de 2018 envió la deuda de PRIMA DE SERVICIOS POR SENTENCIAS Judiciales para su verificación, validación y aprobación por parte del Ministerio, sin que a la fecha se halla obtenido respuesta alguna por parte del área que usted preside".
- ➤ El 30 de diciembre de 2019 en comunicado 2019 -EE-214147 dijo "Las sentencias judiciales que contravienen las reglas de la sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre la prima de los servidores públicos docentes no pueden ser pagadas con recursos del SGP o PGN, en la medida en que no cumplen con las reglas del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 y por ende, carecen de amparo constitucional y legal".

Adicionalmente la Secretaria de Educación del Distrito de Cali advirtió que "Es importante precisar que esta deuda asciende a una suma de \$5.972.559.713.00 Pesos M/cte aproximadamente y que actualmente a la Secretaria de Educación Municipal se viene presentando el cobro de esta misma mediante procesos ejecutivos presentados por los apoderados de los docentes".

Ante este panorama, los docentes iniciaron procesos ejecutivos para obtener el pago de la prima de servicios, reconocidas a través de procesos declarativos ante la jurisdicción, y teniendo como título ejecutivo, las sentencias judiciales emitidas por los respectivos juzgados. Sin embargo, se itera las decisiones judiciales no tuvieron en cuenta que dentro del reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales debían reconocerse dos puntos de vista; el financiero y el operativo.

En el aspecto financiero, se debe considerar que los recursos que constituyen la fuente de financiación de las obligaciones reclamadas provienen del Sistema General de Participaciones del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, es decir, que, para efectuar el pago de las mencionadas sentencias, es imperioso la previa validación y certificación de la deuda por parte del Ministerio de Educación Nacional, para luego poder emitir el acto administrativo de reconocimiento



y proceder al pago con los recursos del Sistema General de Participaciones pero nunca de dinero propios del ente territorial.

Por lo que de esa manera se da cumplimiento a los fallos proferidos por los jueces ordinarios en relación con el reconocimiento y pago de la prima de servicios a los docentes oficiales.

Acorde con lo anterior, es que el Distrito de Santiago de Cali ha solicitado vincular al Ministerio de Educación al trámite del proceso ejecutivo como litisconsorte necesario iterando es el legalmente obligado al pago, pues de lo contrario se solicita al despacho proceda de manera precisa a definir la conducta a cumplir a cargo del Distrito Especial de Santiago de Cali, en razón al trámite de pago de las sentencias referidas, cuando el proceso ejecutivo está fundado en una sentencia que no contiene un imperativo claro, expreso y exigible.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, y considerando que las normas en cita establecen un procedimiento que integra no solo varios requisitos, sino que involucra la participación de diferentes actores, por lo que deberá declararse el cumplimiento de la obligación a cargo del Distrito de Santiago de Cali:

2. FALTA DE INTEGRACIÓN DE LITIS CONSORCIO NECESARIO

En el presente caso debe integrarse el Litis consorcio necesario con el Ministerio de Educación Nacional, por cuanto, la Secretaría de Educación del Distrito Especial de Santiago de Cali es un mero ordenador y administrador del Sistema Educativo (directivos, docentes y administrativos), guiado y parametrizado por el Ministerio de Educación Nacional conforme la normatividad vigente.

En la orden de pago inmersa en la Sentencia que se ejecuta los recursos para resarcir el derecho tienen que ser girados por el Ministerio de Educación Nacional, de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, en virtud del principio de legalidad del gasto, razón por la cual, no le está permitido al Distrito Especial de Santiago de Cali, a través de la Secretaría de Educación, reconocer y pagar acreencias laborales no autorizadas por la Ley, pues el Distrito no cuenta con el rubro presupuestal para atender este tipo de gastos.

Del litisconsorte necesario.

El litisconsorcio necesario es una institución procesal que tiene como propósito vincular a un proceso o litigio un número plural de personas como parte pasiva o activa *conectados por una única "relación jurídico sustancial"*, a fin de proferirse una decisión uniforme e igual para todos quienes integren la relación jurídico-procesal, por tanto, se hace indispensable e imprescindible y por ende obligatoria su comparecencia.

En igual sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado respecto de esta figura procesal que:

"El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (artículo 61 del C. G. del P.), lo cual impone que el proceso no pueda adelantarse sin la presencia de dicho litisconsorte, pues su vinculación resulta imprescindible y obligatoria."

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha precisado la conceptualización y los alcances del litisconsorcio necesario, así:

"(…)

De acuerdo con la doctrina jurisprudencia de la Corte, se trata de un «supuesto de legitimación forzosamente conjunta respecto de los titulares de la relación jurídica controvertida en el juicio» que surge cuando el vínculo o nexo de derecho sustancial sobre el cual debe recaer la resolución jurisdiccional está integrado «por una pluralidad de sujetos, bien sean activos o pasivos» que «se presenta como una sola, única e indivisible frente al conjunto de tales sujetos. En tal hipótesis, por consiguiente, un pronunciamiento

¹ C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, auto de 21 de noviembre de 2016. Rad. 25000- 23-36-000-2014-00303-01 (55441).



del juez con alcances referidos a la totalidad de la relación no puede proceder con la Intervención única de alguno o algunos de los ligados por aquélla, sino necesariamente con la de todos» (G.J. TCXXXIV, p. 170 y CLXXX, p. 381). "²

La Ley 1564 de 2012³ desarrolla el trámite que se debe surtir para la conformación del Litisconsorcio necesario; la regla general es que la demanda se formule por todas las partes y se dirija contra todas las partes, sin embargo, cuando esto no sucede, el juez de oficio ordenará el traslado y notificación del auto admisorio a quienes integren el contradictorio.

La Nación- Ministerio de Educación Nacional, debe garantizar y girar los recursos a través del Sistema General de Participaciones para financiar el pago de la sentencia que se ejecuta, por lo que atendiendo a lo señalado en el artículo 61 del C.G.P, existe una relación jurídica entre el Distrito Especial de Santiago de Cali y la Nación- Ministerio de Educación Nacional, como quiera que de conformidad con la ley 715 de 2001, su concepto resulta de obligatorio para el cumplimiento de la misma y debe el Ministerio girar los recursos para su pago.

De conformidad con lo expuesto y ante la eventual mandamiento ejecutivo de pago los recursos para cumplir la condena deben ser girados por el Ministerio de Educación Nacional, en la medida en que el Distrito Especial de Santiago de Cali no cuenta con rubro presupuestal para atender este tipo de gastos que corresponden a la Educación Nacional, se solicita integrar el Litisconsorcio necesario con el Ministerio de Educación Nacional, y por cuanto el reconocimiento y pago de la prima técnica, está a cargo del Ministerio en mención.

De no prosperar las excepciones hasta acá propuestas y considerando que la obligación que se pretende ejecutar *deriva del reconocimiento efectuado en una sentencia judicial*, y no de obligaciones Constitucionales y Legales antes expuestos, es imperioso al despacho para proceder a librar mandamiento de pago, exigir la conciliación como requisito de procedibilidad en aplicación estricta de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 – *norma especial*, comoquiera que no se trata de una duda laboral sino de una providencial judicial.

3. NO AGOTAMIENTO DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD.

En efecto, reza la norma CONCILIACION PREJUDICIAL: "La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. la conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativo."

(...)

"PARAGRAFO TRANSITORIO Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera que sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberá suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citaran todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago de fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia,

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.(...)"

² Auto del 22 de julio de 2014. Rad. 11001-02-03-000-2012-02952-00. M.P. Dr. Ariel Salazar Ramírez.

³ Código General del Proceso, "Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.



en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuara con el respectivo proceso ejecutivo".

Conforme a lo anterior es evidente que no se ha convocado al ente territorial Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali para la CONCILIACION PREJUDICIAL, en tal sentido se debe anular todo lo actuado para rechazar la demanda acorde con el artículo 36 de la ley 640 de 2001 el cual reza "La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda".

4. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN EJECUTIVA.

Ante ese panorama, esto es, no haberse solicitado ni adelantado por parte del demandante la conciliación como requisito de procedibilidad, y teniendo en cuenta que a la fecha ya se cumplieron los 5 años de que trata el articulo 164 literal K de la ley 1437 de 2011 en concordancia con el artículo 192 de la norma en cita, la acción ejecutiva que nos ocupa está caducada.

El articulo 164 literal K de la ley 1437 de 2011 dispone "Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida".

A su vez el artículo 192 de la norma en cita dice: "Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada".

5. COBRO DE LO NO DEBIDO - POR INTERESES E INDEXACIÓN.

En cuanto a la imposición de INTERESES E INDEXACIÓN, debe decirse que los mismos obedecen a la misma causa, cual es la devaluación del dinero, de modo que, si se ordena el reconocimiento de intereses de mora, concomitantemente con la indexación, se estaría condenando a la entidad a un doble pago por la misma causa. Al respecto se pronunció la Corte Suprema de Justicia, sala laboral mediante sentencia de radicación 46984 fechada 29 de junio de 2016 así, abre comillas:

«La tasa de interés moratorio se calcula a partir del interés bancario corriente, el cual lleva incluida la corrección monetaria. Luego, como no puede haber doble pago por un mismo concepto, no hay lugar al pago de intereses moratorios».

En otro aparte de la misma sentencia se manifestó:

"Al efecto, es conveniente recordar, que si bien es cierto se trata de dos conceptos diferentes, ya que los intereses moratorios, corresponden a una sanción por mora, es decir, por el pago tardío de la prestación que se ha debido cancelar oportunamente en los términos legalmente dispuestos, en cambio la indexación es la simple actualización de la moneda para contrarrestar la devaluación de la misma por el transcurso del tiempo, dada la generalizada condición inflacionaria de la economía nacional. Sin embargo, también lo es, que tales intereses moratorios se pagan a «la tasa máxima de interés moratorio vigente en el momento en que se efectúe el pago», lo que equivale a una suma considerablemente superior a la corrección monetaria o indexación, que alcanza para cubrir perfectamente la devaluación de la moneda, esto es, que el valor adeudado se «actualice» y mantenga el mismo poder adquisitivo al momento de su pago. De ahí que se entienda, en términos de justicia y equidad, que aplicado el interés moratorio este comprende el valor por indexación"

A su vez la <u>Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia (26332017) de agosto 16 de 2018</u>, C. P. Sandra Lisset Ibarra, recordó que el derecho a la indexación o ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que esta es una decisión ajustada a la ley y constituye un acto de equidad. En ese sentido, cuando se ordena el restablecimiento de dicho derecho se busca la obtención del valor real al momento de la condena,



que es el equivalente al perjuicio recibido. Sin embargo, en razón a que tanto la indexación como el reconocimiento de intereses moratorios obedecen a la misma causa, es decir la devaluación, se puede concluir que estas son incompatibles. Por lo tanto, si se ordenan ambos rubros se estaría condenando a la entidad a un doble pago por la misma causa.

Entonces se tiene si condena al deudor para el caso de mesadas pensionales adeudadas, a reconocer y pagar los intereses moratorios, habrá de entenderse que estos no son compatibles con la indexación, pues los primeros llevan implícita la actualización de la moneda.

Y en cuanto a la MODIFICACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO EN CUALQUIER TIEMPO, en auto de ponente de noviembre 28 de 2018, la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado, reiteró la posibilidad que ostenta el juez para modificar el mandamiento de pago al momento de resolver sobre la liquidación del crédito que presenten las partes.

Sobre el particular, concluyó que al efectuarse un análisis armónico entre los artículos 446 (liquidación del crédito y costas), 430 (mandamiento ejecutivo) y artículo 42 (facultad de saneamiento) del Código General del Proceso; el mandamiento de pago no se convierte en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia es posible variar el monto de las sumas adeudadas con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente.

Debe decirse que esta posición, es decir, la de modificar el mandamiento de pago y declarar la incompatibilidad entre los intereses y la indexación, fue asumida por el H. Tribunal Administrativo del Valle en reciente decisión del 26 de junio de 2019, radicado bajo el No. 761113333 002 201500226 01 Pedro Antonio Díaz Conejo vs UGPP, M.P. Fernando Augusto García Muñoz.

En el caso de autos, tenemos que se está imponiendo el pago de los intereses moratorios concomitantes con el pago de la indexación, por manera que, siguiendo la regla jurisprudencial trazada es dable acudir a su modificación.

Aunado a que en sentencia puede declarar probada la excepción con las adecuaciones correspondientes.

6. BUENA FE DEL DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI.

El artículo 83 de la Constitución Política de 1991 establece que" (...) las actuaciones de los particulares <u>y de las autoridades públicas</u> deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, <u>la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas (...)".</u>

Es evidente que las actuaciones del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali— se han permeado de buena fe, puesto que ha atendido de manera diligente las reclamaciones sobre créditos y cuando ellos han sido debidamente comprobados conforme a las normas vigentes, ha procedido a reconocerlos.

7. DECLARATORIA DE OTRAS EXCEPCIONES.

Pido que, si se hallan probados hechos que constituyen una excepción, los reconozca de manera oficiosa en la Sentencia, así como también si encuentra probada una excepción que conduzca a rechazar todas o algunas pretensiones de la demanda, se abstenga de examinar las restantes de acuerdo a lo estatuido en el artículo 306 del C. P. C. por remisión que se impone en el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

En efecto, las sentencias presentadas como título ejecutivo, no se acompaña acto administrativo alguno, calculando y liquidando la correspondiente obligación, por tratarse en este caso, de un **TÍTULO COMPLEJO.**

Lo anterior es así, porque de la sentencia no puede hacerse una lectura fraccionada, ni se puede considerar que únicamente lo consignado en la parte resolutiva presta mérito ejecutivo, pues se debe tener en cuenta que tratándose de un título ejecutivo complejo se deben analizar en conjunto todos los documentos que lo integran para librar o no el mandamiento de pago.



La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

Lo anterior, considerando que el obligado a los pagos que se reclaman no es el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali sino, el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - MEN.

Como bien se sabe, en sector educativo existen competencias atribuidas en forma concurrente a la Nación y a las entidades territoriales y que de acuerdo a la Constitución y la Ley dicho servicio público se encuentra centralizado nacionalmente en materia de decisiones políticas y financieras, pero descentralizado administrativa y funcionalmente en su prestación a cargo de las entidades territoriales certificadas, situación que conlleva a que por regla general el pago de los costos generados por su prestación, específicamente el pago de salarios, prestaciones y deudas laborales sean sufragados con cargo a la cuota de participación que del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – SGP, transfiere la Nación a las entidades territoriales.

En tal virtud, a través de los diferentes "Planes de Desarrollo" que hemos tenido en nuestro país y por los cuales se han establecido las bases que permiten alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas de cada gobierno, se puede evidenciar en estas leyes (sin asomo de duda) que la responsabilidad del pago de deudas – entiéndase "primas de servicio" – del o a favor del personal docente, es exclusiva del MEN y no del Ente territorial que tiene adscrito a su planta de cargos dicho personal, que entre otras (reiteramos) es financiado con recursos de ley 715 de 2001 y no con recursos del ente territorial.

A continuación, nos permitimos demostrar lo argumentado anteriormente, así:

- Ley 812 DE 2003, Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. En su <u>artículo 80</u> establece la responsabilidad del MEN frente al pago de primas del personal docente dejadas de percibir.
- Ley 1151 DE 2007, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En su <u>artículo 37</u> establece la responsabilidad del MEN frente al pago de primas del personal docente dejadas de percibir.
- Ley 1450 DE 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. En su <u>artículo 148</u> establece la responsabilidad del MEN frente al pago de primas del personal docente dejadas de percibir.
- Ley 1753 DE 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En su <u>Artículo 267. "Vigencias y derogatorias".</u> No deroga expresamente el art 148 de la ley 1450 de 2011. Dejando establecida la responsabilidad absoluta del pago de deudas del personal docente que se financia con recursos de SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES – Ley 715 de 2001 a cargo del MEN y no del ente territorial.
- Ley 1955 DE 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En su <u>Artículo 336. "Vigencias y derogatorias".</u> No deroga expresamente el art 148 de la ley 1450 de 2011. Lo que evidencia que lo dispuesto en esta última al no haber sido derogada expresamente por el actual plan de desarrollo de nuestro país, continua vigente hasta que la misma sea derogada o modificada por norma posterior.

En consecuencia a la luz de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011(vigente al día de hoy) en relación con el pago de deudas laborales, se demostraría que esta norma además de señalar los roles y alcances que le asisten a las entidades territoriales, al Ministerio de Educación y Ministerio de Hacienda, establece la fuente de financiación de dichas acreencias con cargo en principio a las apropiaciones y excedentes de los recursos del SGP o de no existir estos se dispone la concurrencia subsidiaria con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, se observa a que al día del hoy, continua a cargo del MEN el saneamiento de cualquier deuda por concepto de emolumentos salariales dejados de percibir y demás conceptos



se tenga con el personal docente. Por ende - No se podría castigar al Distrito de Cali a reconocer y pagar con recursos propios el pago de una prima servicios, cuando siempre se ha dependido de los recursos que gira mensualmente el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para cumplir con dichos salarios y prestaciones sociales a favor del personal docente.

Ahora bien, iurisprudencialmente esta tesis de responsabilidad se evidencia en el reciente fallo con fecha trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020) del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO, Sala Segunda de Decisión - M Ponente: JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ, Sentencia de primera instancia - MEDIO DE CONTROL A. Popular con Rad. 63001-2333-000-2019-00140-00 - Departamento del Quindío vs Nación - Ministerio de Educación y Ministerio de Hacienda, en el cual se dirime la obligación frente al reconocimiento y pago de la prima de servicios contenida en el Decreto 1042 de 1978 a favor de docentes.

En dicha providencia judicial se manejo la siguiente tesis:

TESIS DE LA CORPORACIÓN *"…4.*

El Tribunal sostendrá que se probó la vulneración de los derechos colectivos invocados como conculcados por parte de las entidades demandadas, siendo procedente ordenar a las carteras ministeriales accionadas desplegar las actuaciones que en el marco de sus competencias y según la Ley 1450 de 2011 les corresponde para cubrir la obligación impuesta por orden judicial al Departamento del Quindío, relativa al reconocimiento de una prima de servicios al personal docente..." (negrilla fuera de texto).

Si bien lo que se discute en el proceso del Quindío es el pago de unas deudas ya validadas y certificadas respecto a la prima de servicios del Decreto 1042 de 1978 (atemperándose a lo dispuesto a la ya citada Ley 1450 de 2011) por parte del MEN a favor de los docentes del Quindío, no es menos cierto que el tribunal se pronunció frente a la obligación del pago de la obligación del Ministerio de Educación Nacional por ser este personal, empleados públicos financiados con recursos del SGP o ley 715 de 2001; y no por tener dichas deudas la respectiva validación y certificación por parte del ministerio.

Por todo lo anterior, RESPETUOSAMENTE SOLICITO GARANTIZAR EL PLENO GOCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO QUE ESTÁ SIENDO AMENAZADO NO SOLO AL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI HOY DISTRITO, SINO, A LOS USUARIOS DEL SERVICIO QUE EN CALIDAD DE DOCENTES SOLICITAN EL CUMPLIMIENTO DE UNOS FALLOS JUDICIALES CONFORME A LA NORMATIVIDAD LEGAL VIGENTE y que regula esa materia⁴, circunstancia que podría afectar esta acción ejecutiva por cuanto no es la Entidad que represento, la obligada a cubrir a obligación que se ejecuta.

En consecuencia, para salvaguardar el debido proceso (artículo 29 C.P.), lo que debió el apoderado del ejecutante fue convocar al proceso al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y/o a quien corresponda teniendo en cuenta lo dispuesto por la ley 1450 de 2011, para el cumplimiento de sus obligaciones contenidas en el fallo.

⁴ LEY 1450 DE 2011 - ARTÍCULO 148. SANEAMIENTO DE DEUDAS. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades

territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar.

Cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos establecidos en el presente artículo, la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- concurrirá subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir el pago de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la suscripción de acuerdos de pago, previa la celebración por parte de las entidades territoriales correspondientes de un encargo fiduciario a través del cual se efectúen los pagos

Previo a la celebración de los acuerdos de pago, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los cruces de cuentas que sean necesarios entre las deudas del sector educativo de las entidades territoriales y la Nación. Notas de Vigencia

⁻ El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, 'por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

⁻ El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, 'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", publicada en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.



Desde ahora me reservo la facultad de ampliar y proponer nuevas excepciones en la oportunidad procesal pertinente, así como para solicitar pruebas en respaldo de las mismas.

PRUEBAS

- I. Solicito al Despacho que se tengan y valoren como pruebas, los documentos aportados como tales por la parte demandante, de los cuales, en virtud del principio de la comunidad de la prueba, se servirá mi representada para soportar los medios exceptivos propuestos.
- II. La trazabilidad de la solicitud de certificación y validación por parte del Ministerio de Educación Nacional, de la obligación contenida en la sentencia judicial que se pretende ejecutar.
- III. La liquidación de lo adeudado elaborada por el área de deudas laborales de esta dependencia, se encuentra en trámite de revisión y aprobación, por lo que solicito respetuosamente a su señoría me permita allegarlo una vez se surta dicho procedimiento.
- IV. El poder otorgado.

NOTIFICACIONES

- Las del señor alcalde, se recibirán en el piso 9º del Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía. Correo electrónico notificacionesjudiciales@cali.gov.co.
- Las mias, en la Secretaría del Juzgado y en el Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía piso 8º Secretaría de Educación Municipal. E-mail: notificacionesjudiciales@cali.gov.co y en el correo personal William_dgm@hotmal.com.

Sírvase señor juez reconocer personería para representar a la entidad.

Atentamente,

WILLIAM DANILO GONZALEZ MONDRAGON

C.C. No.16.606.567

T.P. No. 44.071 del C.S.J.

Señor

JUEZ DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI ESD

RADICACION: No. 2020-00204 PROCESO: EJECUTIVO

DEMANDANTE: INES MENESES YANGUATIN

DEMANDADO: DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL,

TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE

SANTIAGO DE CALI.

REF: RECURSO REPOSICIÓN CONTRA EL

MANDAMIENTO DE PAGO

WILLIAN DANILLO GONZALEZ MONDRAGON, mayor de edad, vecino de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No.16.606.567 de Cali, con Tarjeta profesional No. 44071 del C.S. de la J., actuando en calidad de Apoderado del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali mediante poder debidamente otorgado, y encontrándome dentro del término procesal, respetuosamente, interpongo recurso de reposición contra el mandamiento de pago emitido en el asunto de la referencia, fundado en los siguientes:

MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

PRIMERO: En la sentencia presentada como título ejecutivo, no se acompaña acto administrativo alguno por parte del Ministerio de Educación Nacional, de validación y certificación de la obligación pretendida, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley 1450 de 2011, esto es al saneamiento de deudas del personal financiado con Recursos del Sistema General de Participaciones, ley 715 de 2001, por tratarse en este caso, de un título complejo. En efecto, de la sentencia no se puede hacer una lectura fraccionada, ni se puede considerar que únicamente lo consignado en la parte resolutiva presta mérito ejecutivo, ya que tratándose de un título ejecutivo complejo se deben analizar en conjunto todos los documentos que lo integran, así como la normatividad que regula el asunto, para librar o no el mandamiento de pago.

SEGUNDO: El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, obligación clara, expresa y actualmente exigible contra el demandado, de los cuales surja la certeza legal y judicial del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor.

TERCERO: La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

CUARTO: Considerando que el obligado al pago de las prestaciones económicas a que tienen derecho los docentes oficiales conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley 1450 de 2011 y la ley 715 de 2001, es el Ministerio de Educación Nacional con los recursos del Sistema General de Participaciones; a quien le compete la validación y certificación de la deuda, para que posteriormente el Ente territorial proceda a emitir el acto administrativo de reconocimiento de la obligación reclamada.

QUINTO: Es claro que, dentro del asunto se ha condenado al Distrito de Santiago de Cali al reconocimiento y pago de la prima de servicios de los docente - Decreto de 1042 de 1978, pero en el entendido que, a la luz de la normatividad aplicable, la obligación que deriva de la sentencia emanada por su despacho **ES DE HACER**; es decir, lo que compete al ente territorial es adelantar los trámites para validación y certificación de la deuda por parte del Ministerio de Educación Nacional, luego expedir los actos administrativos de reconocimiento que constituyen el título complejo, pues en momento alguno jamás podrá ordenar satisfacer tal obligación con recursos propios, ya que sería un exabrupto, considerando que el docente nunca ha sido costeado con esa fuente de financiación, sino que es sufragado por la Nación con los recursos del Sistema General de Participaciones.

SEXTO: Es así por lo que se configura la falta de conformación del litis consorcio necesario respecto del Ministerio de Educación Nacional quien es el legalmente obligado al pago de la obligación pretendida, en efecto debe ser vinculado al proceso ejecutivo en atención a lo dispuesto en el numeral 9 del articulo 100 del Código General del Proceso.

SÉPTIMO: Finalmente, también se configura la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta del requisito formal de procedibilidad – conciliación prejudicial, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso en concordancia con el artículo 82, el 84 numeral 5 ibidem, el articulo 47 de la ley 1551 de 2012 y el articulo 36 de la ley 640 de 2001.

SUSTENTACION DEL RECURSO DE REPOSICION

1. La Ley 1437 de 2011 no estableció procedimiento para el proceso ejecutivo, pues si bien el artículo 298 se titula "procedimiento", lo cierto es que en dicho precepto normativo se impone al juez el deber de hacer cumplir las obligaciones contenidas en determinados títulos ejecutivos, mas no se refiere a un genuino procedimiento de ejecución. Sin embargo, la misma normatividad en su artículo 306 señaló que, en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), en el cual de manera expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo. La norma mencionada es del siguiente tenor: (...)

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.

El artículo 438 del CGP señala: "(...) ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados. (...)" (Negrilla fuera del texto original).

Sobre el título ejecutivo complejo - Revisión oficiosa del título: facultad - deber del juez de revisar los requisitos del título ejecutivo al momento de dictar sentencia., la Corte Suprema de Justicia precisó, en CSJ STC18432-2016, 15 dic. 2016, rad. 2016-00440-01, lo siguiente:

"Los funcionarios judiciales han de vigilar que al interior de las actuaciones procesales perennemente se denote que los diversos litigios, teleológicamente, lo que buscan es dar prevalencia al derecho sustancial que en cada caso se disputa (artículos 228 de la Constitución Política y 11 del Código General del Proceso); por supuesto, ello comporta que a los juzgadores, como directores del proceso, legalmente les asiste toda una serie de potestades, aun oficiosas, para que las actuaciones que emprendan atiendan la anotada finalidad, mismas que corresponde observarlas desde la panorámica propia de la estructura que constituye el sistema jurídico, mas no desde la óptica restricta derivada de interpretar y aplicar cada aparte del articulado de manera aislada (...)".

"Entre ellas, y en lo que atañe con el control que oficiosamente ha de realizarse sobre el título ejecutivo que se presenta ante la jurisdicción en pro de soportar los diferentes recaudos, ha de

predicarse que si bien el precepto 430 del Código General del Proceso estipula, en uno de sus segmentos, en concreto en su inciso segundo, que «[l]os requisitos formales del título ejecutivo sólo 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 en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso», lo cierto es que ese fragmento también debe armonizarse con otros que obran en esa misma regla, así como también con otras normas que hacen parte del entramado legal, verbigracia, con los cánones 4º, 11, 42-2º y 430 inciso 1º ejúsdem, amén del mandato constitucional enantes aludido (...)".

"Por ende, mal puede olvidarse que así como el legislador estipuló lo utsupra preceptuado, asimismo en la última de las citadas regulaciones, puntualmente en su inciso primero, determinó que «[p]resentada 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» (...)".

"De ese modo las cosas, todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópico, el título que se presenta como soporte del recaudo, pues tal proceder ha de adelantarlo tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañedero con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem (...)".

"Y es que, como la jurisprudencia de esta Sala lo pregonó en plurales oportunidades relativamente a lo al efecto demarcado por el Código de Procedimiento Civil, lo cual ahora también hace en punto de las reglas del Código General del Proceso, para así reiterar ello de cara al nuevo ordenamiento civil adjetivo, ese proceder es del todo garantista de los derechos sustanciales de las partes trabadas en contienda, por lo que no meramente se erige como una potestad de los jueces, sino más bien se convierte en un «deber» para que se logre «la igualdad real de las partes» (artículos 4º y 42-2º del Código General del Proceso) y «la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial» (artículo 11º ibidem) (...)".

"Ese entendido hace arribar a la convicción de que el fallador mal puede ser un convidado de piedra del litigio, sino que, en cambio, antes que otra cosa, tiene que erigirse dentro del juicio en un defensor del bien superior de la impartición de justicia material. Por tanto, así la cita jurisprudencial que a continuación se transcribe haya sido proferida bajo el derogado Código de Procedimiento Civil, la misma cobra plena vitalidad para predicar que del mismo modo, bajo la vigencia del Código General del Proceso: [T]odo juzgador, sin hesitación alguna, [...] sí está habilitado para estudiar, aun oficiosamente, el título que se presenta como soporte del pretenso recaudo ejecutivo, pues tal proceder ha de adelantarlo tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio dictada cuando la misma es rebatida, y ello indistintamente del preciso trasfondo del reproche que haya sido efectuado e incluso en los eventos en que las connotaciones jurídicas de aquel no fueron cuestionadas, como también a la hora de emitir el fallo de fondo con que finiquite lo atañedero con ese escrutinio judicial, en tanto que tal es el primer tópico relativamente al cual se ha de pronunciar a fin de depurar el litigio de cualesquiera irregularidad sin que por ende se pueda pregonar extralimitación o desafuero en sus funciones, máxime cuando el proceso perennemente ha de darle prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 Superior) (...)".

"(...)".

"En conclusión, la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título

ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (...), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, «en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (...) Sobre esta temática, la Sala ha indicado que "la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (...)".

"De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (...)".

"Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a ésta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido (...)"».

2. EL TITULO NO PRESTA MERITO EJECUTIVO EN CONTRA DEL DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI. EL PAGO NO ES UNA OBLIGACIÓN A CARGO ESTE.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales surja la certeza legal y judicial del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor.

Los requisitos impuestos a los títulos ejecutivos, consignados en el artículo 422 del Código General del Proceso, exigen que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, y si el instrumento no satisface tales presupuestos, no puede seguir adelante el cobro coercitivo.

La claridad de la obligación, consiste en que el documento que la contenga sea inteligible, inequívoco y sin confusión en el contenido y alcance obligacional de manera que no sea oscuro con relación al crédito a favor del acreedor y la deuda respecto del deudor. Que los elementos de la obligación, sustancialmente se encuentren presentes: Los sujetos, el objeto y el vínculo jurídico.

Bajo los anteriores presupuestos se advierte que el instrumento allegado al proceso no goza de plena exigibilidad, por cuanto la obligación contenida en la sentencia aportada como base de recaudo ejecutivo, no cumple con el requisito de claridad exigido por el artículo 422 del C.G.P., en la medida en que para el Distrito Especial de Santiago de Cali refiere a una obligación de hacer.

En ese sentido imperioso es considerar el contenido del Decreto 1042 de 1978 en el artículo 42 que define:

"De otros factores de salario. Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de

descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

- a. Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este Decreto.
- b. Los gastos de representación.
- c. La prima técnica.
- d. El auxilio de transporte.
- e. El auxilio de alimentación.
- f. La prima de servicio.
- g. La bonificación por servicios prestados.
- h. Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión".

Así mismo, el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, establece el procedimiento para el saneamiento de deudas en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 148. SANEAMIENTO DE DEUDAS. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar.

Cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos establecidos en el presente artículo, la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público— concurrirá subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir el pago de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la suscripción de acuerdos de pago, previa la celebración por parte de las entidades territoriales correspondientes de un encargo fiduciario a través del cual se efectúen los pagos.

Previo a la celebración de los acuerdos de pago, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los cruces de cuentas que sean necesarios entre las deudas del sector educativo de las entidades territoriales y la Nación".

De otra parte, la Directiva ministerial No. 11 del 2009, establece:

"PARA: GOBERNADORES, ALCALDES Y SECRETARIOS DE EDUCACIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS EN EDUCACIÓN

DE: MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

ASUNTO: IDENTIFICACIÓN, LIQUIDACIÓN Y PAGO DE DEUDAS LABORALES CON DOCENTES, DIRECTIVOS DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR EDUCATIVO.

FECHA: 16 JUN 2009

En consideración a lo establecido en las Leyes 812 DE 2003, Art. 80 y 1151 de 2007, Art 80 sobre el saneamiento de deudas laborales del sector educativo "Las deudas vigentes con personal docente y administrativo, por concepto de salarios y prestaciones sociales

financiados con recursos del situado fiscal y/o del Sistema General de Participaciones, podrán ser pagadas por las E.T, siempre y cuando estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional. La Nación, a través del Ministerio de Hacienda, subsidiariamente, concurrirá con recursos adicionales para cubrir el monto que resulte del cruce de cuentas entre las deudas de las entidades territoriales y la Nación. En caso de no ser posible efectuar el cruce de cuentas, o, si después de efectuado, resulta un saldo a favor de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá celebrar acuerdos de pago con estas, en las dos vigencias fiscales subsiguientes. Autorícese a la Nación para efectuar cruce de cuentas y para celebrar las operaciones de crédito público que sean necesarias para el cumplimiento de este artículo".

Así como lo definido en el artículo 64 de la Ley 1260 de 2008 – Presupuesto Nacional 2009 "Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 36 y 41 de la Ley 715 de 2001 y 37 de la Ley 1151 de 2007, se pagarán contra las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, los saldos que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, y las deudas por concepto de los costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, las homologaciones de cargos administrativos del sector y el incentivo regulado en el Decreto 1171 de 2004. El Ministerio de Educación Nacional revisará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará el monto por reconocer. El Ministerio de Educación Nacional revisará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará el monto por reconocer".

El Ministerio, ha realizado las acciones pertinentes para orientar la identificación y liquidación de todas las deudas con el fin de gestionar de manera oportuna recursos que permitan cubrir las obligaciones laborales con los funcionarios del sector. No obstante, a la fecha, existen varias entidades territoriales que no han culminado el proceso afectando la oportunidad en el pago de sus obligaciones.

Por lo anterior, se hace indispensable que aquellas entidades territoriales certificadas en educación que aún presenten deudas laborales sin gestionar o reportar ante este Ministerio, realicen los trámites necesarios para identificar y cuantificar las deudas, previo análisis de la información que posean con la que les sea suministrada por los servidores públicos con interés en dicho trámite, ya sea directamente o a través del gremio que las aglutine. Posteriormente, presentarlas a la Dirección de Descentralización de conformidad con los formatos establecidos en la guía publicada en el sitio WEB de este Ministerio, para certificar su monto y definir la fuente de financiación de conformidad con la normatividad vigente.

Dichas entidades deberán presentar la información detallada a más tardar el 28 de agosto de 2009 con los soportes requeridos con el fin de ser revisadas y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional y en el evento de requerir recursos adicionales proceder a solicitarlos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del primero de octubre del presente año, lo anterior para garantizar el saneamiento del sector y pago oportuno de las deudas a los funcionarios administrativos, docentes y directivos docentes del sector educativo.

De no dar cumplimiento a las fechas establecidas las entidades territoriales deberán aportar sus recursos propios para cubrir los sobrecostos generados por la falta de gestión a que haya lugar, sin detrimento de las acciones de disciplinarias o fiscales previstas en la normatividad vigente.

Cordial saludo,

ORIGINAL FIRMADO
CECILIA MARIA VELEZ WHITE

MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL".

En efecto, para soportar lo expuesto es menester traer a colación que el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO -Sala Segunda de Decisión- Magistrado Ponente: JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ, en sentencia del trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020), dentro del proceso 63001-2333-000-2019-00140-00 adelantado por el Departamento del Quindío vs la Nación – Ministerio de Educación y Ministerio de Hacienda, concluyó:

"Acorde con lo expuesto corresponde a las entidades materializar el principio de colaboración y coordinación, dado que el Departamento no puede solventar toda la deuda con recursos propios y toda vez que la misma está ligada al servicio público educativo y que expresamente se ha establecido en la Ley 1450 de 2011 un mecanismo para solventar la situación, no pueden los entes ministeriales desligarse de las competencias y obligaciones presupuestales que también les han sido encomendadas. Por ende, las excepciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuestas en ese sentido serán denegadas.

Así entonces, el Tribunal amparará los derechos colectivos invocados y en razón a que la prosperidad del trámite requiere también de la participación de la parte actora dispondrá que el Departamento del Quindío en un plazo máximo de 20 días efectúe la liquidación de la obligación que por concepto de prima de servicios docente reconocida en sentencia judicial se encuentra pendiente de pago, acorde con el trámite que ya fue iniciado e informe con veracidad cuál es el monto con el que actualmente cuenta para contribuir a su pago. Vencido este término y en un plazo igual el Ministerio de Educación Nacional VALIDARÁ Y CERTIFICARÁ la deuda acorde con el respaldo documental que a su disposición pondrá el ente territorial, además deberá determinar si cuenta con recursos o excedentes para complementar la obligación y de ser así adoptará en un plazo de 5 días las medidas para cubrir la misma, de lo contrario solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público concurrir en el pago, informando cuál es el monto necesario que se debe cubrir con recursos del Presupuesto General de la Nación para lograr el pago total de la deuda".

En conclusión, la Jurisprudencia reconoce que el origen de la obligación de pago de la prima de servicios de los docentes es a cargo del Ministerio de Educación con Recursos del Sistema General de Participaciones, a quien le corresponde validar y certificar la deuda para complementar el título ejecutivo base de recaudo, pues de conformidad con las disposiciones legales que regulan el sector educativo existen competencias atribuidas en forma concurrente a la Nación y a las entidades territoriales y de acuerdo a la Constitución y la Ley, pues dicho servicio público se encuentra centralizado nacionalmente en materia de decisiones políticas y financieras, pero descentralizada administrativa y funcionalmente en su prestación a cargo de las entidades territoriales certificadas.

EXCEPCIONES PREVIAS

1. FALTA DE CONFORMACIÓN DEL LITIS CONSORCIO NECESARIO.

El Artículo 100 del Código General del Proceso contempla: "Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios."

De otra parte, el artículo 42 del Código General del Proceso señala:

"ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ. Son deberes del juez: (...)

5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia".

La Ley 1437 de 2011, no define el concepto de litisconsorcio, por lo que resulta necesario acudir al Código General del Proceso, que sí se ocupó del tema¹.

Dicho estatuto contempla la figura del necesario en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio".

Así, cuando la cuestión litigiosa versa sobre una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, se está frente a un litisconsorcio necesario, lo cual impone, por expreso mandato legal, su comparecencia obligatoria al proceso, por ser un requisito imprescindible para adelantarlo válidamente, pues cualquier decisión que se tome en su interior es uniforme y puede perjudicar o beneficiar a todos.

INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.

Ahora bien, el artículo 61 del Código General del Proceso es claro al precisar que la integración del contradictorio procede frente a la existencia de un Litis consorcio necesario, es decir, "cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la

¹ Artículo 306 de la Ley 1437 de 2011:

[&]quot;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"

competencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos", por lo que, "la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas".

De no ser así, el juez en el auto que la admite "ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten" y si aún no lo hizo en esa etapa, podrá citarlos "de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia".

Por lo tanto, es claro que cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material única que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, impone que su comparecencia al proceso se torne en obligatoria, por considerarse un requisito indispensable para su adelantamiento, caso en el cual, como se señaló, se está en presencia de la modalidad del litisconsorcio necesario.

En el sector educativo existen competencias atribuidas en forma concurrente a la Nación y a las entidades territoriales. De acuerdo a la Constitución y la Ley dicho servicio público se encuentra centralizado nacionalmente en materia de decisiones políticas y financieras, pero descentralizado administrativa y funcionalmente en su prestación a cargo de las entidades territoriales certificadas, situación que conlleva a que en el presente proceso exista un litisconsorcio necesario en el extremo pasivo que impide al Juez dictar el fallo sin la comparecencia del Ministerio de Educación Nacional, a quien le corresponde validar y certificar la deuda para que el ente emita el acto de reconocimiento y pague con los recursos del Sistema General de Participaciones.

En conclusión, la no conformación del Litis consorcio necesario, lesiona evidentemente, las garantías del Distrito Especial de Santiago de Cali, sobre el cual recae exclusivamente las resultas del proceso. Así las cosas, y para evitar configurar una nulidad, se solicita sanear ese yerro, Y se proceda a integrar adecuadamente el contradictorio citando al Ministerio de Educación Nacional.

2. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES - CONCILIACION PRE JUDICIAL.

El Artículo 100 del Código General del Proceso contempla: "Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones".

El articulo 84 del Código General del Proceso dice: "A la demanda debe acompañarse: 5. Los demás que la ley exija.".

De igual forma el articulo 47 de la ley 1551 de 2012 dispone:

"La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999".

Por último, el artículo 36 de la ley 640 de 2001 expone: rechazo de la demanda. "La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda".

En conclusión señor juez deberá dar por probada la excepción debido a que la parte demanda no agostó el requisito de procedibilidad de conciliación exigido en la ley para la procedencia del proceso ejecutivo en contra del Distrito de Santiago de Cali.

PETICIONES:

PRIMERO: Revocar la providencia emitida por su Despacho, a través de la cual profirió mandamiento ejecutivo de pago contra del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

SEGUNDO: Declarar probadas las excepciones previas y fundamentos del recurso propuestas por el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

TERCERO: Como consecuencia, dar por terminado el proceso respecto del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali y archivarlo.

PRUEBAS:

Solicito tener como pruebas los documentos que reposan en el expediente.

ANEXOS

Poder y anexos al poder.

NOTIFICACIONES

- Las del señor alcalde, se recibirán en el piso 9º del Centro Administrativo Municipal CAM –
 Torre Alcaldía. Correo electrónico notificacionesjudiciales@cali.gov.co.
- Del suscrito apoderado, en la Secretaría del Juzgado y en el Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía piso 8º Secretaría de Educación Municipal. E-mail: notificacionesjudiciales@cali.gov.co y en el personal william_dgm@hotmal.com.

Renuncio a notificación y ejecutoria de auto favorable.

Del señor juez.

Atentamente,

WILLIAN DANILLO GONZALEZ MONDRAGON

CC. 16.606.567 de Cali TP. 44071 del C.S.J.

Constancia Secretarial

La entidad demandada fue notificada del auto de mandamiento de pago el día 21-05-2021, durante el termino de notificación, el Municipio de Cali, a través de apoderada Judicial contestó la demanda y formuló recurso de reposición y excepciones previas el día 25 de febrero de 2021¹

Una vez vencidos los términos para contestar la demanda conforme a lo dispuesto en el Art. 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el Artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, se informa:

La entidad demandada fue notificada el 21 de mayo de 2.021. ((ver acuse de recibo Exp. digital), durante dicho término, designó apoderada, contestó oportunamente y en su contestación propuso excepciones, además se formuló recurso de reposición contra el auto de mandamiento de pago y excepciones previas sobre las causales 5 y 9 del art. 100 del CGP. (ver expediente digital).

Santiago de Cali, 11 de junio de 2021.

TRASLADO – Art. 110 CGP en concordancia con el Art. 101 numeral 1° *ibidem* del recurso de reposición y las excepciones previas.

Conforme a lo señalado en las normas referidas se procede a correr traslado del recurso de reposición y de las excepciones previas formuladas —numerales 5 y 9 del Art. 100 del CGP— Exp. digital), a las partes por el término de tres (3) días, los cuales corren a partir de la fijación del presente traslado.

Se fija en lista de traslado el día 15 de junio de 2021 a las 7:00 a.m.

KAROL BRIGITT SUAREZ GOMEZ
Secretaria.

¹ Ver expediente digital -