



REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN
SALA LABORAL

CLAUDIA CECILIA TORO RAMÍREZ
Magistrada Ponente

Proceso:	Ejecutivo Laboral
Radicación:	19 001 31 05 002 2023 00026 01
Ejecutante:	HERMES REINEL MONTENEGRO URREA
Ejecutada:	• LA NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL • FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG • FIDUPREVISORA S.A.
Juzgado Primera Instancia:	Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán – Cauca
Asunto:	Ejecución sentencia resolución que reconoce cesantías a docente-Confirma decisión apelada.
Fecha:	Cuatro (04) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)
Auto Interlocutorio No.	020

I. ASUNTO

De conformidad con el numeral 1º del artículo 13 de la ley 2213 de 2022, que adoptó como legislación permanente el Decreto Ley 806 de 2020, pasa la Sala a resolver el **recurso de apelación** formulado por la apoderada judicial de la parte ejecutante, contra la decisión contenida en el auto interlocutorio No. 597 proferido el 1º de agosto de 2023 por el Juzgado Segundo Laboral de este Circuito Judicial, por medio de la cual, se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda.

La parte ejecutante llamó a juicio a la ejecutada, con el propósito que se libre mandamiento de pago por las sumas de dinero reconocidas en la Resolución No. 0037-01-2020 expedida el 27 de enero de 2020 por la Secretaría de Educación y Cultura del Cauca.

De igual forma se libre mandamiento de pago por los intereses moratorios desde el 27 de diciembre de 2022 y hasta la fecha en que se realice el pago efectivo de la deuda reconocida en el referido acto administrativo y se condene en costas y agencias en derecho.

1.1. Hechos.

Fundamenta su pretensión en que el actor es docente del Magisterio nombrado por el Departamento del Cauca mediante Decreto No. 938 del 11 de octubre de 1979 y actualmente se desempeña como jefe de núcleo del municipio del Tambo - Departamento del Cauca.

Informa que en diciembre de 2019 solicitó a la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Cauca, el reconocimiento de cesantías parciales con destino a construcción, por lo cual, el 18 de diciembre de 2019 esa dependencia expidió la Resolución No. 2611-12-2019 reconociendo dicha prestación y dispuso que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG pagaría \$153'714.035,00; la cual fue reliquidada mediante Resolución No. 0037-01-2020 ascendiendo a \$209'818.411,00.

Sostiene que en el mes de octubre de 2020 recibió el pago de la suma inicialmente reconocida, pero como la Resolución No. 0037-01-2020 había incrementado dicho valor, entonces el pago realizado por el FOMAG fue incompleto. Y desde la fecha en que dicho acto administrativo quedó en firme han transcurridos más de 45 días sin cancelarle el saldo pendiente de \$56'104.376,00, por concepto de cesantías parciales.

2. Decisión de primera instancia.

A través de la decisión apelada, el funcionario judicial, entre otros, resolvió: ***“PRIMERO: ABSTENERSE de librar la orden de pago solicitada a través de apoderado judicial por el señor HERMES REINEL MONTENEGRO URREA, identificado con cédula de ciudadanía No.10.538.869 de Popayán contra LA NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FIDUCIARIA LA PREVISORA, conforme a lo anteriormente expuesto...”***

Para adoptar tal determinación, explicó que el documento base para la ejecución se encuentra en copia simple digital, contraviniendo lo dispuesto en el parágrafo del artículo 54A del C.P.T. y de la S.S., norma especial que exige para estos efectos la

autenticidad del título ejecutivo, sin que sea aplicable lo dispuesto en el CGP que presume su autenticidad al tratarse de la norma especial que rige en materia laboral.

3. Recurso de reposición y Apelación.

Contra la decisión proferida, el apoderado judicial del ejecutante formuló y sustentó recurso de reposición y apelación, argumentando que al tratarse de una entidad pública la que expide la resolución cuya ejecución se pretende, no emite copias de actos administrativos en físico u original, pues cumplen con las normas aplicables (Ley 1437 del 2011) referidas a la notificación electrónica de los actos administrativos que tiene el mismo valor que una copia original, adicionalmente en los anexos de la demanda reposa petición formulada al ante territorial con el fin de que se expidiera la constancia de ejecutoria o fecha de firmeza de la Resolución No. 0037-01-2020 expedida el 27 de enero de 2020, así como la respuesta de la entidad demanda donde se hizo referencia a que el acto administrativo notificado electrónicamente se encontraba en firme, pues correspondía a la respuesta de un recurso de reposición, por lo cual se entendía agotada la vía gubernativa (artículo 87 de la Ley 1437 de 2011).

Considera que la decisión objeto de recurso debe ser revocada a la luz de principios de justicia material, primacía del derecho sustancial sobre las formalidades, pues ninguna autoridad pública tiene el deber legal de emitir el documento que requiere el Despacho, por lo tanto, nunca se va a expedir y dicho requerimiento tampoco hace parte del procedimiento especial para el reconocimiento de la prestación laboral deprecada (Decreto 1075 del 2015 y 1272 del 2018). Y en tal sentido, concluyó que la documentación solicitada por el despacho, es de imposible consecución y no tiene utilidad.

Mediante providencia del 17 de agosto de 2023 el juzgador de instancia no repuso la providencia atacada y concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo.

4. Trámite de segunda instancia.

4.1. Alegatos de conclusión.

Previo traslado a las partes para presentar alegatos finales, el apoderado judicial del demandante señaló que los hechos que motivaron el recurso, referidos a la acreditación en el expediente de la primera copia del título ejecutivo en firme o la constancia de primera copia del original, con ejecutoria y por tanto, debe cumplirse la obligación contenida en el título, se encuentra superada, primeramente en virtud de los abundantes comunicados de la demandada que expidió el título ejecutivo,

quien nunca ha manifestado que para el pago de cesantías ordenadas al FOMAG a través de sus actos administrativos, se requiera la mencionada constancia de primera copia - por lo que rara vez se expide - justamente porque no es un requisito para el pago dentro de los reglamentos de rigen las prestaciones de docentes del Magisterio; cuya única exigencia es que los actos administrativos se encuentren ejecutoriados, circunstancia que ampliamente ha sido probada en el presente proceso y a su vez, tal exigencia genera una carga excesiva que vulnera el principio de legalidad. Y segundo, porque la constancia que acredita que la resolución aportada con la demanda corresponde con la primera copia del original, ya fue aportada al expediente.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Es esta Sala de Tribunal competente para conocer de la alzada propuesta por el apoderado judicial del ejecutante y la providencia recurrida es susceptible del recurso de apelación, en virtud de lo reglado en el numeral 8º del artículo 65 del C.P.T. y de la S.S., con la modificación incorporada por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001.

2. Alcance del recurso de apelación.

El artículo 35 de la Ley 712 de 2001, por medio del cual se adicionó el artículo 66A del C.P.T. y de la S.S., regula el principio de consonancia. Este consiste en que la decisión que resuelva la apelación de autos y sentencias deberá sujetarse a los puntos objeto del recurso de apelación. En consecuencia, la decisión de segunda instancia no podrá tocar los puntos que el apelante no discutió.

3. Planteamiento del Problema Jurídico.

¿Fue acertada la decisión del juez de abstenerse de librar orden de pago en contra de la NACION - MINISTERIO DE EDUCACION - FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FIDUPREVISORA S.A.?

4. Solución al problema jurídico planteado.

La respuesta al interrogante será **positiva**.

El fundamento de la tesis es el siguiente:

El proceso ejecutivo tiene una naturaleza jurídica distinta del proceso ordinario, porque no se trata de declarar derechos dudosos y controvertidos, sino de hacer

cumplir la obligación que ya está determinada y consta en el título que por sí mismo constituye plena prueba contra el deudor. Por lo tanto, en esta clase de juicio se parte de la preexistencia de la obligación a cargo del deudor y a favor del acreedor, relación que le confiere a este último el derecho para exigir su cumplimiento (artículo 100 del C.P.T. y de la S.S.).

En materia procesal del trabajo existe norma expresa, el artículo 45A que da cuenta que al pretender hacer valer un documento que preste mérito ejecutivo, es necesario que el mismo ostente la calidad de original o de una determinada calidad de copia y no simple.

Como en las normas que regulan el proceso ejecutivo laboral no se define con precisión cuáles de las obligaciones que consten en documentos emanados del deudor son exigibles, es pertinente acudir al régimen previsto en el CGP para superar tales deficiencias y en tal sentido, puede afirmarse que el documento que se pretende hacer valer como título ejecutivo, para su validez requiere satisfacer unos requisitos formales (artículo 430 CGP) y sustanciales, los primeros: ser documentos auténticos (primera copia que presta mérito ejecutivo) que provengan del deudor o su causante, los requisitos sustanciales hacen referencia a que tales documentos contengan una obligación clara, expresa y exigible (artículo 422 CGP). A partir de su examen, el fallador determina si procede o no el juicio ejecutivo laboral.

Entre los documentos base de la ejecución se encuentra el acto administrativo debidamente ejecutoriado, entendido como *“toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito.»¹*

Y para que constituya título ejecutivo, el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en su

¹ Consejo de Estado. Sección segunda. Sentencia 2017-06031 de 2020. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS. Bogotá, D. C., 14 de mayo de 2020.

numeral 4º determina que *“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.”* (subrayado fuera del texto)

Respecto a este tema, esta instancia en otra oportunidad señaló:

“En el presente caso, el ejecutante pretende que la copia al carbón autenticada de la Resolución No. 0262 de 2008 por medio de la cual el LA NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO reconoció a su favor la suma de \$ 12.983. 142.00 por concepto de liquidación parcial de cesantía, sirva de título ejecutivo, a sabiendas de que en ella no existe constancia de corresponder a la primera copia. Sin embargo, teniendo en cuenta lo dicho por la jurisprudencia y la doctrina, una cosa es la autenticidad del documento, esto es, la certeza de quien fue el creador, y otra que el instrumento se acomode a la preceptiva del artículo 488 del C. de P.C. y/o del artículo 100 del C. de P.L., es decir, que contenga una obligación clara, expresa y exigible, y además, que el documento tenga la vocación de demandar por una sola vez al deudor, y no tantas cuantas veces pueda reproducirse el título ejecutivo. De ahí la necesidad de que el documento se ejecute en original o en copia siempre y cuando se de fe de que corresponde a la primera copia y presta mérito ejecutivo, como acertadamente lo señaló el juez de primera instancia.

Dicha exigencia en forma alguna vulnera los derechos fundamentales del acreedor, como pretende hacer ver el apelante, por tratarse de obligaciones de carácter netamente pecuniario, que, además, se requiere de manera exclusiva para reparaciones locativas de vivienda, necesidad que no comporta la constitución de un perjuicio irremediable para el ejecutante; por el contrario, con la referenciada exigencia, se asegura que ninguna otra persona intente un nuevo proceso ejecutivo con base en el mismo documento, o en el peor de los casos, que se incurra en el delito de fraude procesal. Por otra parte, es natural que el demandante deba soportar ciertas cargas procesales, en aras de asegurar una correcta administración de justicia...”²

5. Caso en concreto.

Ahora bien, la parte ejecutante reclama la revocatoria de la providencia apelada, por considerar que el ente territorial departamental no expidió la resolución objeto de cobro en físico ni en original, además por tratarse de un acto administrativo notificado electrónicamente tiene el mismo valor que el original (Ley 1437 del 2011) y en todo caso, la misma entidad le respondió que dicho documento se encontraba en firme, pues correspondía a la respuesta de un recurso de reposición, por lo cual

² Proceso ejecutivo laboral. Rad. No. 19001-31-05-003-2008-0531-01. Demandante: Demandante RUBIEL CAJIBIOY GIRONZA. Demandado: LA NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO. Magistrado Ponente: ANA CELMIRA TRUJILLO TARAONA.

se entendía agotada la vía gubernativa (artículo 87 de la Ley 1437 de 2011). Sostiene que nunca va a poder cumplir dicho requerimiento porque ninguna entidad tiene el deber legal de emitir tal documento, además ese requisito tampoco hace parte del procedimiento especial para el reconocimiento de la prestación laboral deprecada (Decreto 1075 del 2015 y 1272 del 2018).

Ahora bien, al analizar la copia de la Resolución No. 0037-01-2020 expedida el 27 de enero de 2020 por la cual, “la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Cauca resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 2611-12-2019 del 18 de diciembre de 2019 que reconoce una solicitud de cesantía parcial con destino a construcción”³, aparece en copia simple, por lo que como lo señaló el juez de conocimiento, no se cumple con el requisito estipulado en el artículo 54A del C.P.T. y de la S.S., dado que este documento cuya obligación de pago de la suma de \$209.818.411 que se pretenda hacer valer debe ser auténtico y ser primera copia para que preste mérito ejecutivo independientemente de la forma de su notificación que adopte la entidad frente al administrado; aunado a ello, le corresponde a quien pretende hacer exigible la obligación presentar el título ejecutivo que cumpla con los requisitos de forma y de fondo como prueba fidedigna de su derecho con el libelo introductor.

La afirmación del actor relativa a que la entidad no está obligada a expedir la resolución con los requisitos exigidos por el juzgado, se queda sin fundamento legal, primeramente porque no se trata de una exigencia infundada del funcionario judicial sino de orden legal (artículo 54 A C.P.T. y de la S.S.), de otra parte porque como ya se indicó, si existe norma que consagra tal obligación (artículo 297 CPACA) y finalmente sin sustento fáctico, porque en sus alegatos de conclusión señala que los motivos del recurso, se han superado pues la constancia que acredita que la resolución aportada con la demanda corresponde con la primera copia del original, ya fue aportada al expediente.

Frente a la afirmación que el procedimiento de cobro ante el FOMAG no exige mayores requisitos respecto al acto administrativo y por ende, el requerimiento del juzgado se torna excesivo y vulnera el principio de legalidad, debe recordarse al togado que el artículo 230 Superior establece que *“los jueces en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley...”* a su vez, el artículo 29 ibidem señala que *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.---Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la*

³ Pág.67-72 archivo PDF 003DemandaAnexos-expediente digital.

plenitud de las formas propias de cada juicio.” Y para esta actuación judicial en particular, la ley que rige el proceso ejecutivo laboral se encuentra consagrada en su estatuto procesal laboral y las normas del procedimiento general en lo que no esté regulado en dicha norma especial; no en normas que rigen actuaciones de carácter administrativo ante las entidades públicas.

Finalmente, y frente al documento aportado en esta instancia, no es posible analizarlo ni emitir decisión alguna, primeramente por el principio de consonancia que rige la presente apelación (artículo 66A C.P.T. y de la S.S.), de otra parte, porque no es esta la oportunidad procesal para subsanar los defectos de los que adolecía el título ejecutivo; pues el proceso ejecutivo parte de la base de la existencia de un título ejecutivo que cumple con las exigencias formal y de fondo que le permita al juez examinar la procedencia de la vía ejecutiva. De ahí, que es necesario que el funcionario judicial parta de la certeza que le produce el título ejecutivo y no del conocimiento que respecto del derecho del demandante pudiera adquirir posteriormente en el curso del proceso y, es por ello, que el trámite del proceso ejecutivo empieza por medio de una demanda por el reclamante, acompañada del título ejecutivo, tal como lo determina el artículo 430 del CGP *“MANDAMIENTO EJECUTIVO. 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. ---Los 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...”* (subrayado fuera del texto). Y finalmente porque en esta instancia solo se pueden practicar pruebas en las situaciones señaladas en los artículos 83 y 84 del C.P.T. y de la S.S., que no se presentan en este caso.

Se concluye entonces que, si bien el inciso cuarto del artículo 244 del CGP señala que *“Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo”*, el párrafo del artículo 54A del C.P.T. y de la S.S. norma especial en materia laboral señala que se reputarán auténticas las reproducciones simples de los documentos (que la norma menciona) en todos los procesos, ***“salvo cuando se pretenda hacer valer como título ejecutivo”*** y como el numeral 4 del artículo 297 del CPACA le impone a la autoridad que expide el acto administrativo, el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar; requisito que no cumplía el título base de ejecución anexado con la demanda; solo queda reiterar que en este caso no hay título ejecutivo y por lo

tanto, la decisión apelada no resulta arbitraria ni configura un defecto por exceso de ritual manifiesto, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-747 de 2013 en un caso de un proceso ejecutivo adelantado por un grupo de docentes contra una Secretaría de Educación Departamental:

“Como se puede observar, si bien la norma transcrita no hace referencia a documentos que reconocen derechos expedidos por autoridades o entidades administrativas, la exigencia que hagan los jueces para que éstos se aporten en primera copia no es arbitraria ni atenta contra el derecho a la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, tal como lo afirma la accionante en este caso, toda vez que la finalidad de este requerimiento es la de “dotar de seguridad jurídica al sujeto procesal que va a ser condenado, en este caso, a una entidad pública, lo cual se traduce en la certidumbre que tendrá el deudor de que no será ejecutado por la misma obligación en una oportunidad ulterior”.

*Similar razonamiento hizo la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, al estudiar un caso en el que se condenó a un juez por delito de prevaricato por acción y peculado culposos, dentro de un proceso ejecutivo en el que se pretendía el pago de saldos adeudados y los documentos presentados para el cobro no correspondían a la primera copia. La Corte Suprema consideró que los mismos “no daban **certeza de su autor**, ni revelaban la existencia de una obligación **clara, expresa y exigible**, y por ende no permitían actuaciones válidas a partir de esos supuestos como las de librar mandamientos de pago”.*

Al respecto, la Sala manifestó:

“... así no exista norma que regula de manera expresa que sólo la primera copia de esos actos administrativos presta mérito ejecutivo y que de manera excepcional hayan preceptos que contemplan esta situación para casos distintos a los aquí tratados, es lo cierto que la lógica y la razón natural enseñan, al igual que la experiencia, que únicamente la primera copia de estos actos administrativos prestan mérito ejecutivo, pues de lo contrario se harían interminables las demandas ejecutivas que sucesivamente pudieran entablarse contra el ente oficial.”⁴

Conforme a lo expuesto, se confirmará la providencia recurrida.

6. Costas.

Ante la no prosperidad del recurso de apelación propuesto, habría lugar a condenar en costas en esta instancia a la parte ejecutante, de no ser porque dentro del presente asunto ejecutivo aún no se ha trabado la litis, lo que conlleva a no emitir condena por tal concepto.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-747/13 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Bogotá D.C., 24 de octubre de 2013.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto en precedencia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Popayán,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 597 proferido el 1º de agosto de 2023 por el Juzgado Segundo Laboral de este Circuito Judicial, que se abstuvo de librar la orden de pago solicitada; por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: SIN COSTAS.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión por estados electrónicos, conforme lo señalado en el artículo 9º de la Ley 2213 de 2022, con inclusión de esta providencia.

En firme esta decisión devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



Firma válida
providencia judicial

CLAUDIA CECILIA TORO RAMÍREZ
MAGISTRADA PONENTE



Firma válida
providencia judicial

CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA
MAGISTRADO SALA LABORAL
SALVAMENTO DE VOTO



Firma válida
providencia judicial

LEONIDAS RODRIGUEZ CORTES
MAGISTRADO SALA LABORAL

SALVAMENTO DE VOTO:

Respetuosamente me aparto de la decisión mayoritaria al considerar que debió revocarse la decisión apelada para darle vía al mandamiento de pago solicitado. En efecto en mi criterio con la expedición del artículo 244 del C.G.P. se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo y ellos son los del artículo 422 ibidem, es decir, las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor como en este caso lo es el presentado para el cobro judicial.

El referido artículo 244 señala en su inciso final que lo dispuesto en él se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones por lo que ha quedado sin valor lo dispuesto en el parágrafo del artículo 54A del C.P.T.S.S. y en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA en tanto el artículo 244 es norma posterior, por lo que con el rige plenamente el principio de la buena fe, lo que conlleva a que sea el demandado o ejecutado el que conforme lo dispone el artículo 430 del C.G.P. puede discutir los requisitos formales del título ejecutivo mediante el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo (y también puede tachar o desconocer el documento) teniendo la obligación el juzgador conforme dicha norma de dictar el mandamiento ejecutivo cuando la demanda va acompañada de documento que presta mérito ejecutivo es decir con una obligación clara expresa y exigible.

Creo que la reforma contenida en la norma antes referida buscó eliminar barreras formales para el acceso a la justicia y se conserva la posibilidad de que las entidades públicas ejerzan su derecho de defensa o contradicción frente a los documentos que se esgriman como título ejecutivo en su contra, pero haciendo prevalecer la presunción de buena fe en los actos de los particulares.

Honorables Magistrados



CARLOS EDUARDO CARVAJAL VALENCIA