

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio N° 216

MAGISTRADA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTALORA

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-018-2019-00238-01
EJECUTANTE:	HECTOR RAÚL ESCOBAR DOMÍNGUEZ Y OTROS cali@roasarmientoabogados.com
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co
ASUNTO	NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO – CONFIRMA

Providencia discutida y aprobada en Sala virtual y Acta de la fecha. Convocatoria Virtual N° 25 del 22 de septiembre de 2020.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se decide el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 762 del 25 de octubre de 2019 proferido por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó el mandamiento de pago solicitado por el señor HÉCTOR RAÚL ESCOBAR DOMÍNGUEZ Y OTROS contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

II. ANTECEDENTES

El señor HECTOR RAÚL ESCOBAR DOMÍNGUEZ y OTROS a través de apoderado judicial, presentó demanda para que se libre mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI por los emolumentos contenidos en el Decreto 0216 de 1991, así:

- Se ordene el pago de la prima de antigüedad y prima semestral establecidas en el Decreto Municipal 0126 de 1991, causadas desde el mes de Julio de 2017, o desde cuando fue suspendido su pago, a favor de cada uno de mis representados, por tratarse una de una obligación de tracto sucesivo y/o prestaciones periódicas que fue reconocida en los actos administrativos señalados atrás de manera individual.
- Por las mesadas (sic) o valores de la prima de antigüedad y prima semestral causadas con posterioridad a la presentación de la demanda hasta cuando se realice su pago total y al día.
- Por la indexación a que hubiere lugar sobre las sumas aquí demandadas y dejadas de cancelar.
- Por los intereses moratorios, desde que las sumas dejadas de cancelar se hicieron exigibles, hasta cuando se verifique su pago total.
- Por el valor de las agencias en derecho, costas y demás gastos que ocasione el proceso.

Como base del recaudo se allegó copia de los actos administrativos en donde se reconoce y ordena el pago de las prestaciones extralegales a cada uno de los demandantes según el Decreto 0216 de 1991, certificadas por el Ministerio de Educación Nacional.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 870 del 30 de septiembre de 2019¹, el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral del Circuito de Cali negó el mandamiento de pago solicitado por los ejecutantes atendiendo que, los documentos allegados por la parte actora carecen de los requisitos formales y los esenciales, siendo insuficientes para lograr una orden de pago a su favor.

Luego de hacer un recuento normativo sobre la naturaleza del título ejecutivo, adujo que al revisar cada uno de los documentos allegados al plenario se logró establecer que la parte ejecutante allegó copia simple de los actos referenciados, incumpliendo con el requisito señalado en el numeral 4º del artículo 297 del CPACA, según el cual constituyen título ejecutivo *'las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.'*

Reiteró que conforme al artículo transcrito, cuando el título ejecutivo se origina en un acto administrativo, debe constar en copia auténtica con la respectiva constancia de ejecutoria, contener el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva entidad; aspectos que no se vislumbran en el presente, en la medida en que las resoluciones fueron aportadas en copias simple y carecen de la constancia de ejecutoria, requisitos formales que debe contener el título para que adquiera la condición de ejecutable.

Indicó que la demanda fue promovida ante la presunta suspensión del pago de las primas extralegales contenidas en el Decreto 0216 de 1991, emolumentos que fueron extendidos al personal docente por la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali, previo aval del Ministerio de Educación Nacional, mediante los actos administrativos que se aportaron como títulos, sin que se logre determinar la fecha cierta en que cesó el pago, ni los valores que se dejaron de cancelar, situación que afecta la exigibilidad de la obligación que no puede presumirse con la sola emisión de los oficios Nos. 2017-EE-111625 y 2017-EE-111646 del 7 de julio de 2017 expedidos por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial y la Subdirección de Monitoreo y Control del Ministerio de Educación Nacional, como pretende la parte actora; la exigibilidad se predica en torno a una fecha cierta y no con una valoración subjetiva.

Para el a quo no existe certeza sobre cuál fue el fundamento legal de la administración municipal para continuar cancelando dichas primas que refiere la parte ejecutante se sufragaron hasta el mes de julio de 2017, como quiera que lo que se conoce, es que la determinación de suspender el pago fue comunicada mediante Circular No. 4143.020.22.2.1020.006665 del 31 de julio de 2017 emanada de la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali. Le correspondía a la parte actora allegar, además de las resoluciones expedidas por la Secretaría de Educación del Municipio de Santiago de Cali, documentos que acreditaran la fecha desde la que se alega no fueron pagadas las primas extralegales reclamadas y los valores correspondientes, para lo que no resulta

¹ Folios 15-19

suficiente afirmar que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo o prestaciones periódicas, son objeto de ejecución desde cuando fue suspendido el pago por parte de la entidad demandada hasta su reanudación, o que la suspensión se supone con base en la orientación a la aplicación del concepto 2302 del 07 de julio de 2017 emitido por la Sala de Consulta y Servido Civil del H. Consejo de Estado, que fue objeto de aclaración mediante el concepto No. 2379 del 31 de julio de 2018, como lo señala en el escrito de demanda (folios 1239 y 1240 c. 1G).

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte demandante en su recurso² expuso:

- El juez de conocimiento, previa admisión o inadmisión de la demanda, debe exigir a la entidad demandada que dé respuesta a la petición mediante la cual se solicitó las copias auténticas que presten merito ejecutivo, y para tal efecto librar el respectivo oficio haciendo dicho requerimiento, porque se acreditó la carga procesal de haber radicado la petición ante la entidad y no puede la *a quo* denegar el acceso a la administración de justicia.
- Antes de hacer negado el mandamiento ejecutivo, el despacho judicial debió dar la oportunidad a la demandante, de ajustar la demanda con los requisitos exigidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y a su vez conceder un término de inadmisión, a fin de subsanar las falencias advertidas.
- Las resoluciones allegadas con la demanda contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, y los valores respecto de los que se debe efectuar el pago por concepto de primas extralegales reclamadas y la fecha a partir de la cual cobró exigibilidad, no son falencias que permitan denegar el acceso a la administración de justicia, toda vez que se indicó que son obligaciones de tracto sucesivo y/o periódicas, por tanto, son objeto de ejecución desde el momento en que fue suspendido el pago por parte de la entidad demandada hasta cuando se reanude su pago.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente asunto existe un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y exigible, que permita librar mandamiento ejecutivo.

TESIS DEL DESPACHO

La sala confirmara la decisión apelada, porque los títulos presentados carecen de los requisitos formales y de fondo que lo deben integrar, de conformidad con las siguientes razones:

REQUISITOS DEL TÍTULO EJECUTIVO:

² Folios 20-24

La finalidad del proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el ejecutante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible.

El artículo 422 del Código General del Proceso establece:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.” (Negrilla y subraya de la Sala)

El título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo. Los primeros miran, a que se trate de documento o documentos si conforman unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso-administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. Las exigencias de fondo atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una "obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

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

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

La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la **exigibilidad** de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento⁴.

Sobre este concepto el Consejo de Estado⁵ ha dispuesto:

³ Morales Molina, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. El proceso Civil. Tomo II.

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

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

“La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea exigible es decir cuando pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a un plazo ni condición, previo requerimiento”:

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece:

“ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.
4. **Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.**”(Negrilla y subraya fuera del texto).

De la norma transcrita se colige que son título base de recaudo ejecutivo: i) las sentencias ejecutoriadas proferidas por esta jurisdicción, en donde se condene a una entidad al pago de sumas dinerarias, ii) las decisiones proferidas en ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en donde se establezcan obligaciones claras, expresas y exigibles, iii) los contratos y sus garantías, junto con los actos expedidos en ejercicio de la actividad contractual, de los cuales emane una obligación clara, expresa y exigible a cargo de alguna de las partes y iv) **los actos administrativos, con constancia de ejecutoria, en donde se reconozca un derecho o una obligación clara, expresa y exigible en cabeza de una autoridad administrativa, los cuales deben ser allegados en copia auténtica con la anotación de que corresponden al primer ejemplar.**

CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 320⁶ del C.G.P, aplicable por remisión del artículo 306⁷ del CPACA, se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en él, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 328 ibidem que dispone: *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*.

En el presente caso, en auto interlocutorio nro. 870 del 30 de septiembre de 2019⁸, el Juzgado Dieciocho Administrativo de Cali negó el mandamiento de pago solicitado por los ejecutantes atendiendo que los documentos allegados carecen tanto de los requisitos formales como los esenciales, siendo insuficientes para lograr una orden de pago a su favor

Por su parte, la recurrente mediante recurso de apelación indicó que el despacho judicial debió dar la oportunidad de ajustar la demanda con los requisitos exigidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y conceder un término de inadmisión, a fin de subsanar las falencias advertidas. También manifestó que las resoluciones allegadas con la demanda contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, y los valores respecto de los cuales se debe efectuar el pago por concepto de primas extralegales reclamadas y la fecha a partir de la cual cobró exigibilidad, no son falencias que permitan denegar el acceso a la administración de justicia.

Descendiendo al análisis de los títulos arrojados a esta instancia judicial, tenemos que éste se encuentra representado en las copias de las resoluciones que reconocen y ordenan el pago de unas prestaciones extralegales según el Decreto 0216 de 1991 certificadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Refiere en lo pertinente el Código General del Proceso:

“Artículo 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. (...)”

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.”

⁶ Artículo 320. Fines de la apelación.

El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71.

⁷ 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.

⁸ Ver folios 15-19

“Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. (...)”
(Negrilla y subraya del Despacho).

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone:

“Artículo 215. Valor probatorio de las copias. Inciso primero derogado por el literal a), art. 626, Ley 1564 de 2012. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.

La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.” (Negrillas y subraya del Despacho).

De lo trasuntado se colige que le asiste razón a la *a quo*, pues el término **copias** que contiene las disposiciones transcritas no puede entenderse aplicable de manera absoluta a todos los procesos; en el proceso ejecutivo el juez debe contar con certeza frente a la existencia de la obligación establecida en el artículo 297 del CPACA, que es requisito *sine qua non* para la procedencia del mandamiento de pago. Además, no podrán las copias alcanzar la connotación de título, porque no constituyen plena prueba en contra del ejecutado, toda vez que las copias adquieren validez probatoria cuando han sido puestas en conocimiento de la contraparte y ésta no las tacha de falsas, circunstancia que se admite en los procesos declarativos, pero que no encuentra cabida en los de ejecución, porque en ellos como su nombre lo indica la obligación ya no está en discusión.

La presunción de autenticidad prevista para los procesos ordinarios tiene como fin probar una afirmación no tachada por su contraparte, contrario a los de ejecución, que deben partir ineludiblemente de un hecho cierto, que reside en la existencia de un título que contiene una obligación clara, expresa y exigible, cuyo documento contentivo debe ser plena prueba en contra de quien se pretende ejecutar, pues con esa veracidad es que el Juez puede dictar medidas cautelares en su contra y afectar su patrimonio.

En conclusión, los requisitos de forma y de fondo son necesarios para que exista título ejecutivo, los de forma, exigen que el documento o documentos donde conste la obligación provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él y, los de fondo, se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea clara, expresa y exigible, los cuales como se reitera, no están satisfechos en el presente asunto.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle Del Cauca, en Sala Jurisdiccional de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio nro. 762 del 25 de octubre de 2019 proferido por el Juzgado Dieciocho Administrativo Oral de Cali.

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

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado