



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**SINCELEJO (Sucre)**  
**AUTO INTERLOCUTORIO**

Sincelejo (Sucre), Septiembre nueve (09) de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
RADICACIÓN:	No. 70-001-33-33-007-2017-00008-00
DEMANDANTE:	ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
ASUNTO:	OBEDECER Y CUMPLIR - ORDENAR ADECUAR DEMANDA

**I. OBJETO A DECIDIR**

Corresponde a este Juzgado, obedecer y cumplir lo resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en auto del 10 de agosto de 2017, en el cual se determinó que esta jurisdicción es la competente para conocer del presente asunto, por tanto, se procederá a estudiar la demanda y sus anexos, para resolver si hay lugar o no a librar mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo promovido por la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA, servida de apoderado judicial, en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Objeto del proceso ejecutivo.**

El proceso ejecutivo, es el medio judicial, a través del cual, se puede hacer efectivo, por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor, es decir, que el mismo se traduce en un mecanismo, mediante el cual, el acreedor hace valer su derecho, mediante ejecución forzada, donde a su vez, aquel, debe constar en un título ejecutivo<sup>1</sup>.

En efecto, el proceso ejecutivo tiene como objeto *"asegurar que el titular de una relación jurídica que crea obligaciones pueda obtener, por medio de la*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 30 de mayo de 2013. Expediente con radicación interna 18057. C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*intervención estatal, el cumplimiento de ellas, compeliendo al deudor a ejecutar la prestación a su cargo, si ello es posible, o si no, conduciéndolo a que indemnice los perjuicios patrimoniales que su inobservancia ocasionó.”<sup>2</sup>*

Ahora, el instrumento que sirve como base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo, que se define como el “*documento que representa una declaración de la voluntad del juez o de las partes, es aquél que trae aparejada la ejecución, o sea, en virtud del cual cabe proceder sumariamente al embargo y venta de bienes del deudor moroso, a fin de satisfacer el capital o principal debido, más los intereses y costos*”

Aunado a lo anterior, también se considera que el título ejecutivo<sup>3</sup> es el documento o conjunto de documentos contentivos de una obligación clara, expresa y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga directamente de este o de su causante o se halle contenida en una decisión judicial que deba cumplirse o en otro documento al cual la ley le otorga expresamente esa calidad.

Ahora, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6° del artículo 104 del CPACA, esta jurisdicción de lo contencioso administrativo es competente para conocer de los procesos ejecutivos que se deriven de las condenas impuestas y conciliaciones aprobadas por esta misma jurisdicción; así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades<sup>4</sup>.

Sin embargo, cabe advertir que la competencia dada por el artículo 104 del CPACA a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer de procesos en los que estén involucradas las entidades públicas o los particulares cuando ejerzan función administrativa y se pretenda la ejecución de una obligación, exige que el título de ejecución corresponda a alguno de los que se encuentran previstos en artículo 297 ibídem, a saber:

---

<sup>2</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. (2004). *Procedimiento Civil. Parte Especial*. Bogotá: DUPRÉ Editores.

<sup>3</sup> AZULA Camacho Jaime, *Manual de Derecho Procesal Tomo IV* editorial Temis S.A. Pág. 9

<sup>4</sup> “Los ejecutivos derivados de las **condenas impuestas** y las **conciliaciones aprobadas** por esta jurisdicción, así como los provenientes de **laudos arbitrales** en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los **contratos** celebrados por esas entidades.” (Ley 1437 de 2011, artículo 104, numeral 6°)

(i) Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

(ii). 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.

(iii). 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.

(iv). 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.

Como puede constatarse -y con objetividad- la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene competencia para ejecutar los siguientes grupos de títulos ejecutivos: primero, todas las providencias dictadas por esta jurisdicción, esto incluye, las sentencias condenatorias y los autos que aprueban conciliaciones extrajudiciales o los acuerdos logrados judicialmente; segundo, 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, como los laudos arbitrales; tercero, todas las obligaciones originadas en los contratos celebrados por las entidades públicas.

No se incluyen los actos administrativos 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, toda vez que están excluidos de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 104 del CPACA<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver al respecto, auto del 24 de julio de 2013, dictado por por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del proceso radicado No. 110010102000201300534-00. Magistrada Ponente doctora MARÍA MERCEDES LÓPEZ MORA. En el mismo sentido, ver sentencia del 4 de mayo de 2011, dictada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, radicado No. 19957. Magistrada Ponente doctora RUTH STELLA CORREA PALACIO. Igualmente,

## 2.2. Objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

A su vez, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en resumen, tiene por objeto restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales, y como consecuencia de ello, obtener la reparación o restablecimiento de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto administrativo considerado ilegal, de manera que su naturaleza es resarcitoria.

Además, debe dirigirse contra el acto a enjuiciar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su comunicación, notificación, ejecución o publicación del mismo, con indicación de las normas violadas y explicando el porqué de su violación, atendiendo las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA.

Al respecto, nos ilustra la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, en el siguiente sentido:

*“En segundo término, se tiene que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho envuelve dos pretensiones: la de anulación de un acto administrativo, semejante a la nulidad de los actos prevista en el art. 84 del C.C.A., que procede sólo cuando los mismos hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o falsamente motivados, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiera, y la segunda, la de restablecimiento del derecho pretendido para lo cual se exige, siguiendo los lineamientos del art. 85 del C.C.A., que el demandante se crea lesionado en un derecho amparado por una norma jurídica.*

*De manera que, si la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige como presupuesto indispensable que exista una decisión de la administración que modifique, cree o extinga la situación jurídica particular del interesado, o mejor dicho, un acto administrativo que establezca una relación jurídica determinada en relación con sus derechos subjetivos, resulta claro que en este caso no se configura tal requisito, que es necesario para emprender la reclamación haciendo uso de la acción prevista en el art. 85 del C.C.A. En efecto, el actor*

---

cfr. Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. La acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa, Editorial Liberia Jurídica Sánchez R. Ltda, Cuarta Edición, 2013, pág. 414.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda - SUBSECCIÓN "A", sentencia del 25 de marzo de 2004, radicación No. 25000-23-25-000-1998-3730-01(2328-02), Consejero ponente: NICOLÁS PAJARO PEÑARANDA. En igual sentido, ver la sentencia del 26 de febrero de 2004, radicación No. 05001-23-31-000-1996-0729-01(0792-02), Consejero ponente: NICOLÁS PAJARO PEÑARANDA.

*debió solicitarle a la entidad el pago de las prestaciones sociales a las que consideraba tener derecho, para provocar por parte de ella, una decisión contra la cual hubiera podido presentar los recursos de Ley, si a ello hubiere lugar, y así agotar debidamente la vía gubernativa, con la cual tendría acceso a una eventual demanda ante la jurisdicción contenciosa, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Y es necesario precisar que una cosa es la falta de decisión previa y otra muy distinta la falta de agotamiento de la vía gubernativa, pues mientras en la primera no existe decisión previa (expresa o presunta) de la administración que se pueda juzgar por falta de petición del interesado cuando haya lugar, la segunda opera cuando no se hayan interpuesto los recursos obligatorios en la vía gubernativa".*

Ahora, si bien el legislador dejó a merced de las personas la escogencia del medio de control procedente ante esta jurisdicción, cabe advertir que, cada uno tiene su objeto propio, como ya vimos, y además sus propios requisitos de procedibilidad y términos de caducidad que no puede suplir el operador judicial, a pesar que en el artículo 171 del CPACA impone al juez el deber de adecuar toda demanda al trámite que corresponda.

### III. CASO CONCRETO

En el caso que nos ocupa, el apoderado judicial de la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA presentó demanda ejecutiva en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, presentando como título ejecutivo la Resolución No. 0638 del 30 de octubre de 2009, ante la jurisdicción ordinaria laboral.

No obstante, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sincelejo, a quien correspondió el proceso inicialmente, mediante auto del 1º de diciembre de 2016 se declaró sin competencia y, en su lugar, ordenó remitir el proceso a la jurisdicción contenciosa administrativa, correspondiendo el mismo por reparto de la Oficia Judicial de Sincelejo, a este Juzgado. Quien, a su vez, por auto del 27 de enero de 2017, plantó el conflicto negativo de competencia.

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en auto del 10 de agosto de 2017, en el cual se determinó que esta jurisdicción es la competente para conocer del presente asunto, por tanto, ordenó devolver el proceso a este Juzgado, con base en las siguientes consideraciones:

*"Así las cosas, se concluye como intención de la accionante obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo mediante el cual presuntamente se le negó el pago perseguido, y como consecuencia de tal declaración, se le reconozca y pague la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, acudiendo de esta forma a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en la Ley 1437 de 2011.*

*En tal orden, se trata de un asunto de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, pues el derecho reclamado a través de la presente acción ataca el acto administrativo que sea expreso o ficto, necesariamente requiere pronunciamiento de la administración, controversia propia de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa."*

Como vemos, de acuerdo con la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la vía procesal adecuada para discutir el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas, la decisión a seguir es si la demanda cumple o no los requisitos para ser admitida, y no determinar si debe librarse mandamiento de pago, pues como ya se dijo, en últimas lo que pretende la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA reconocimiento y pago de la sanción moratoria, aduciendo el pago tardío de las cesantías que le fueran reconocidas a través de la Resolución No. 0638 del 30 de octubre de 2009. Sin embargo, para ello se presentó un proceso ejecutivo, y no, una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora, al margen de la carencia de competencia que se predicó por este Juzgado *ad initio*, cabe advertir que es improcedente la pretensión de ejecución en el presente proceso, porque la obligación que se pretende hacer valer no es clara. En primer lugar, porque no existe un acto administrativo por el cual la administración reconozca en favor de la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA una suma de dinero por concepto de sanción moratoria por el pago tardío de cesantías. Y segundo, tampoco existe un título ejecutivo complejo, pues si bien existe la disposición legal que contiene la sanción moratoria, y se aportó la resolución de reconocimiento de las cesantías parciales a la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA, no se acompañó la petición en la que haya

solicitado la sanción moratoria por la no cancelación oportuna de las cesantías parciales.

En este punto, el Juzgado advierte que el solo mandato legal no constituye per se título ejecutivo, pues para que pueda hacerse exigible una obligación dentro de un proceso ejecutivo se requiere la existencia de un título de reconocimiento de lo adeudado donde conste una obligación clara, expresa y exigible, condiciones estas que no se reúne en el presente proceso.

En efecto, no puede pretenderse que el actor acuda exclusivamente a reclamar sus derechos únicamente en ejercicio de la acción ejecutiva, pues es claro que el medio de control procedente es el nulidad y restablecimiento del derecho, por pretenderse el reconocimiento y pago de un derecho incierto, el cual debe ir dirigido a cuestionar la legalidad del acto administrativo que lo niegue, tal como dijo la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura al dirimir el conflicto de competencia aquí planteado.

En el mismo sentido y con relación al tema de la sanción moratoria, el propio Consejo de Estado, en decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conceptuó:

*"(...)*

*Para que exista certeza sobre la obligación no basta con que la ley haya dispuesto el pago de la sanción moratoria, aquella es la fuente de la obligación a cargo de la administración por el incumplimiento o retardo en el pago de las cesantías definitivas mas no el título ejecutivo, que se materializa con el reconocimiento de lo adeudado por parte de la administración.*

*En este caso el interesado debe provocar el pronunciamiento de la administración para obtener el acto administrativo que le sirva de título ejecutivo ante la jurisdicción Laboral, no ante los jueces administrativos, porque el artículo 134 B-7, adicionado por la Ley 446 de 1998, artículo 42, sólo les otorgó competencia a éstos para conocer de los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por esta jurisdicción, mientras que el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, le adjudica competencia general a la jurisdicción laboral ordinaria para "la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.*

*También constituye título ejecutivo, cuyo pago deberá reclamarse ante la jurisdicción ordinaria, el acto por el cual la administración reconoce en favor del peticionario una suma de dinero por concepto de sanción moratoria. Aquí igualmente se trata de la simple ejecución de una acreencia laboral respecto de la cual no versa discusión alguna.*

*En suma la vía procesal adecuada para discutir las cesantías y el reconocimiento de la sanción moratoria es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, salvo que exista certeza del derecho y de la sanción, porque, se repite, en estos eventos procede la ejecución del título complejo.*

*(...)*

*Dicho de otro modo, como el perjuicio por reparar se origina en una decisión o manifestación unilateral de voluntad de la administración destinada a producir efectos jurídicos es necesario invalidarla, previo agotamiento de la vía gubernativa, para poder obtener el restablecimiento respectivo y como la ley no prevé que mediante las acciones de reparación directa o de grupo puedan anularse los actos administrativos, estas no son la vía procesal adecuada. Desconocería la integridad del ordenamiento jurídico percibir una indemnización por un perjuicio originado en un acto administrativo sin obtener antes la anulación del mismo porque este continuaría produciendo efectos jurídicos ya que ese es su cometido legal.*

*(...)*

*El acto de reconocimiento de la sanción moratoria puede ser cuestionado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho si el administrado se encuentra inconforme con él, pero si hay acuerdo sobre su contenido y no se produce el pago de la sanción la vía indicada es la acción ejecutiva.*

*(...)*

*Conviene precisar que en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho siempre existirá un acto atacable. Los expresos de reconocimiento de las cesantías definitivas y de reconocimiento de la sanción moratoria, o los fictos frente a la petición de reconocimiento de las cesantías definitivas o frente a la petición de reconocimiento y pago de la indemnización moratoria, por lo que la acción que debe impetrarse es la de nulidad y restablecimiento del derecho. (...)"<sup>7</sup>*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 27 de marzo de 2007, Consejero ponente Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, radicado No. 2777-2004.

A su vez la Sección Segunda de esa misma Corporación, en providencia que interpreta y reitera el alcance de la decisión de la Sala Plena, analizó las diferentes opciones y vías procesales para el reclamo del derecho a la sanción por mora de las cesantías, señalando:

*"De la sentencia citada la Sala concluye lo siguiente:*

- 1. Para el reconocimiento de la sanción moratoria no basta que esté prevista en la Ley, se requiere el título de reconocimiento de lo adeudado.*
- 2. Es necesario provocar el pronunciamiento de la Administración a fin de que sirva de título ejecutivo o bien de acto demandable ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa.*
- 3. Si existe discusión respecto de la liquidación de las cesantías y la sanción moratoria la vía adecuada es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*
- 4. Como el perjuicio está contenido en una decisión de la Administración es necesario anularla, previo agotamiento de la vía gubernativa para pretender el restablecimiento del derecho.*

*Como la parte adora no agotó la vía gubernativa solicitando el reconocimiento y pago de la sanción moratoria no es posible su estudio ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, debiéndose en consecuencia negar lo solicitado en la apelación por cuanto no cumplió con el presupuesto procesal ya referenciado."*<sup>8</sup>

Es ese orden de ideas se puede inferir, acorde con la jurisprudencia aplicable al caso, si una persona pretende acudir ante la jurisdicción para que ésta ordene el reconocimiento de la sanción moratoria por la no cancelación oportuna de las cesantías, debe presentar previamente ante la administración la solicitud de reconocimiento y pago de la misma, para así poder demandar la legalidad de del acto administrativo que la niegue, por conducto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, competencia que solo tiene el Juzgado Administrativo; y no el juez laboral, pues éste carece de competencia para pronunciarse frente a las decisiones de la administración.

Teniendo en cuenta todo lo analizado, para poder dar aplicación a lo dispuesto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección "B", sentencia del 28 de junio de 2012, radicado No. 5001233100020050297201. Consejera ponente: Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ.

auto del 10 de agosto de 2017, se inadmitirá la demanda inicialmente para que la misma se ajuste al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho provisto en el artículo 138 del CPACA.

Lo anterior, con el objeto de establecer si cumple o no los requisitos y presupuestos para su admisión en esta jurisdicción, para lo cual se le concederá un término de diez (10) días, so pena de su rechazo, de acuerdo con el artículo 170 del CPACA.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

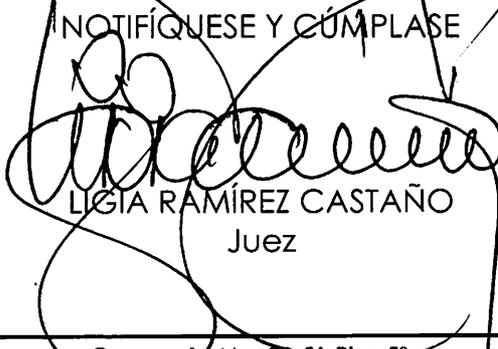
1°. OBEDECER y CUMPLIR lo decidido por por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en el auto del 10 de agosto de 2017, en consecuencia.

2°. AVOCAR el conocimiento del presente proceso, por las razones expuestas en la parte considerativa.

3°. Para hacer efectiva la decisión de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, CONCEDER a la señora ERICA SOFIA CONTRERAS ORTEGA, el término de diez (10) días para que adecue su demanda a las exigencias previstas en el artículo 162 del CPACA y demás normas pertinentes y necesarias para el estudio de admisión, so pena de su rechazo.

4°. RECONOCER personería a al doctor VICTOR ALFONSO ESPINOSA MERCADO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 92.192.321 de San Pedro (Sucre), y T. P. No. 182.797 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar como apoderado judicial de la parte demandante en el presente proceso, para los fines y bajo los términos del memorial poder debidamente conferido y por él aceptado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO  
Juez

---

Carrera 16 No. 22-51 Piso 5º  
[adm07sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:adm07sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Sincelejo (Sucre)