

Proceso: Ejecutivo Laboral
Radicado: 66001310500220220037001
Demandante: JHON JAIRO IDÁRRAGA OROZCO
Demandado: FOMAG, FIDUPREVISORA S.A. Y MUNICIPIO DE PEREIRA
Asunto: Apelación auto del **5 de diciembre de 2023**
Juzgado: Segundo Laboral del Circuito
Tema: Auto que decide mandamiento de pago

**TRIBUNAL SUPERIOR – SALA DE DECISIÓN LABORAL
DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**



Magistrado Ponente
GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

Pereira, veinte (20) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Aprobado por Acta No. 43 del (19/03/2024)

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pereira, Sala de Decisión Laboral, procede a resolver el recurso de apelación formulado en contra del auto proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, a través del cual se negó el mandamiento de pago dentro del Ejecutivo Laboral promovido por **JHON JAIRO IDÁRRAGA OROZCO** en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - LA FIDUPREVISORA Y EL MUNICIPIO DE PEREIRA**, cuya radicación corresponde al **66001310500220220037001**.

Seguidamente, se procede a proferir la decisión por escrito aprobada por esta Sala, conforme al artículo 15 del Decreto No. 806 de 2020, adoptado como legislación permanente por la Ley 221 del 13 de junio de 2022, la cual se traduce en el siguiente,

AUTO INTERLOCUTORIO No. 21

ANTECEDENTES

JHON JAIRO IDÁRRAGA OROZCO¹ formuló demanda ejecutiva en contra de la Nación - Ministerio de Educación Nacional, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), la Fiduprevisora S.A. y el Municipio de Pereira, con el fin de que se profiera mandamiento ejecutivo por los siguientes conceptos:

¹ Archivo 06, C01Principal

- 1) Por la suma de \$152.280.000, equivalente a la sanción moratoria, es decir un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, a favor del señor John Jairo Idárraga Orozco.
- 2) Por la suma de \$15.750.170, equivalente a las cesantías adeudadas, a favor del señor John Jairo Idárraga Orozco.
- 3) Costas de la ejecución.

En lo que interesa al caso, sostiene el ejecutante que por resolución **2019-CE3S-8111917** del **23 de octubre de 2019**, le fueron reconocidas las cesantías por \$39.253.195, de las cuales ya había recibido a título de cesantías parciales la suma de \$23.503.026, de manera que lo adeudado por cesantías definitivas corresponde a \$15.750.170. Añade que dicho valor, a la presentación de la demanda no habían sido canceladas, lo que generaba el pago de un día de salario por cada día de retardo, teniendo en cuenta que su último salario fue por \$4.227.697. Afirma que la citada resolución constituía una obligación clara, expresa y exigible, la cual prestaba mérito ejecutivo y, para efectos de la ejecución, con la demanda arrimó copia simple de la mencionada resolución.

La demanda ejecutiva fue radicada el 03-10-2022 ante los Juzgados Administrativos de Pereira (archivo 01), quien por auto del 14-10-2022 dispuso remitir el asunto, por competencia, a los Juzgados Laborales del Circuito de Pereira (archivo 02).

El proceso, correspondió por reparto, al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, según acta del 11-02-2022. Dicho despacho judicial mediante providencia del 16-12-2022 declaró la falta de competencia y, remitió el expediente a la Corte Constitucional para que fuera dirimido el conflicto.

Por auto 1955 del 23-08-2023, la Corte Constitucional dirimió el conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pereira y el Juzgado Segundo Laboral del Circuito, en el sentido de declarar que corresponde a este último conocer la demanda ejecutiva presentada por el actor.

AUTO RECURRIDO

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito, mediante auto del 5 de diciembre de 2023, negó el mandamiento de pago al considerar que no estaban cumplidos los requisitos del artículo 433 CGP.

Sustenta la negativa, en que el actor pretendía soportar la ejecución con un documento que adolecía de los requisitos de ser **claro, expreso y**

exigible, conclusión a la que arriba al observar que la **resolución No. 2019-CE3S-8111917 de fecha 10-23-2019**, parecía corresponder – *por el número y fecha* - a la solicitud de reconocimiento de las cesantías que quedó reseñado como la número 2019-CES-811917 del 10-23-2019, por lo que el acto administrativo que dispuso el pago de la prestación, no permitía establecer el número que lo individualizaba, debido a que se trataba de una copia “deficiente” y con data del 24-10-20219. Además, resalta que la obligación tampoco era exigible porque según el parágrafo 1 del Artículo 2 del citado acto administrativo, dispuso que el pago se realizaba “*cuando le correspondiera el turno y existiera disponibilidad presupuestal de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa*”, por lo que el cumplimiento estaba sometido a una condición, el cual no estaba acreditado.

Refiere que el documento expedido por la Secretaría de Educación Municipal reconocía y ordenaba el pago de **\$15.750.170** por cesantías definitivas, el cual pagaría el *Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la entidad Fiduciaria*, así: Cooperativa del Magisterio del Risaralda Cooldemar ... el valor de \$786.472 y el restante por \$14.963.698 a favor del actor, según acuerdo suscrito entre la Nación y la entidad.

Concluye la *A quo* que la claridad requerida para los títulos ejecutivos no se observaba en este caso porque su redacción no lo permitía, sin que fuera posible acudir a interpretaciones, porque el pago inicialmente parecía dar a entender que todo incumbía al FOMAG y luego, asigna la suma de \$786.472 a Coodelmar y, respecto del saldo, había confusión sobre quién debía de asumirlo. De otro lado, advierte que la demanda se dirigía en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la Fiduprevisora y el Municipio de Pereira, sin que se explicara el por qué el Ministerio o el Municipio de Pereira eran obligados, al paso que no se pedía vincular a Coodelmar señalada como deudora en el documento que se presentaba como título ejecutivo.

Finaliza indicando respecto de la sanción que esta ni siquiera estaba consagrada en el documento presentado como título ejecutivo, por lo que ello era propio de un proceso ordinario, aunado a que se desconocía el salario mensual del actor y las fechas entre las cuales se liquida la presunta sanción.

RECURSO DE APELACIÓN

La ejecutante recurrió la decisión, argumentando que al acto administrativo no le correspondía el N.º 2019-CE3S-8111917, pero la fecha del 10-24-2019 era coincidente, aunado a que el documento arrimado como título base de ejecución contenía una **obligación clara, expresa y actualmente exigible** a su favor, pues el mismo juzgado estableció el valor de la deuda por el FOMAG.

Sostiene que cuando el juzgado alude a la falta de cumplimiento de una condición para que llegue la fecha de pago, era ilegal porque el pago estaba por fuera del plazo de la ley 1071 de 2006, que corresponde a la disposición que genera la sanción moratoria, en tanto que el plazo para el pago se encontraba vencido. De allí, considera que el juzgado incurría en un defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto, porque a pesar de existir un error en la redacción del número del título, éste fue aportado válidamente como prueba dentro del proceso.

Refiere que el acto administrativo presentado como título ejecutivo si bien indicaba que había un pago por \$786.000 de Coodelmar, ello no era razón para que se negara el mandamiento en contra de la demandada por \$14.963.698, porque era lo que se le adeudaba. Agrega, que de considerarlo indispensable el juzgado podía vincular a Coodelmar al proceso, tener como demandada al Ministerio de Educación Nacional y a la Alcaldía municipal de Pereira porque al ser el demandante docente, el reconocimiento de las cesantías le correspondía al Municipio de Pereira a través de la Secretaría de Educación Municipal.

Finalmente, respecto de la sanción, dijo que esta se fundamenta en la ley 244 de 1995 Mod. Ley 1071 de 2006 y no en la ley 50 de 1990; que en el hecho 3 de la demanda se indicaba el salario devengado para su liquidación y, de no ser así, dentro de los poderes del juez estaba decretar pruebas de oficio para proferir sentencia con las pruebas suficientes que determinan la veracidad o no de los hechos.

ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Como la finalidad de esta etapa es atender la persuasión fáctica y jurídica sobre el tema objeto de discusión, bajo ese espectro se atienden los alegatos que guarden relación directa con los temas debatidos. Para tal efecto, mediante fijación en lista, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, los cuales obran en el expediente digital. De la presentación de alegaciones en término, se remite a la constancia de la Secretaría de la Sala.

Surtido el trámite que corresponde a esta instancia, procede la Sala de decisión a dictar la providencia que corresponde, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

De acuerdo con el anterior panorama, el problema jurídico se centra en establecer si había razón de negar la orden de pago en contra de las accionadas.

Para resolver, es del caso traer a colación la normatividad aplicable al caso, así:

El artículo 100 del CPTSS, dispone que es exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme. De otro lado, el canon 422 del CGP, aplicable en esta materia por la integración normativa del artículo 145 del CPTSS, al referirse al título ejecutivo, dispone que se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él, entre otros, los demás documentos que señale la ley.

Cuenta mencionar que en materia procesal laboral el parágrafo del artículo 54-A, al hacer alusión al valor probatorio de las copias, precisa que “en todos los procesos, **salvo cuando se pretenda hacer valer como título ejecutivo**, los documentos o sus reproducciones simples presentados por las partes con fines probatorios se reputarán auténticos, sin necesidad de autenticación ...” (negritas y subrayas fuera de texto).

En suma, para hacer valer un documento que preste mérito ejecutivo – *en este caso una resolución expedida por una autoridad administrativa* -, es necesario que se trate de un documento auténtico que, para el caso, de cuenta de que se trata de la primera copia y que presta mérito ejecutivo, en tanto que contenga la obligación a cargo del deudor de manera clara, expresa y actualmente exigible.

Lo anterior, se acompasa con el contenido del numeral 4 del artículo 297 CPACA, el cual resalta que, 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” (negritas y subrayas fuera de texto).

En lo que atañe al reconocimiento y pago de las cesantías objeto de este proceso, la Ley 1955 de 2019, en su artículo 57 en lo que respecta a las **cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989**, son reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el FOMAG y prohíbe “*decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*”.

A su turno, el párrafo de la misma normativa dispone que” *La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías*”.

El Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1272 de 2018 – vigente al momento de la solicitud de las cesantías - en lo que respecta al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del FOMAG, disponen en lo pertinente a las solicitudes y reconocimiento de cesantías parciales y definitivas:

“ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.22. Término para resolver las solicitudes de reconocimiento de cesantías. *Las solicitudes correspondientes a reconocimientos de cesantías parciales o definitivas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio deben ser resueltas sin exceder 15 días hábiles contados desde la radicación completa de la solicitud por parte del peticionario.*

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.23. Gestión de la entidad territorial en las solicitudes de reconocimiento de cesantías. *La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación en debida forma de la solicitud de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, deberá elaborar un proyecto de acto administrativo que resuelva el requerimiento.*

Dentro del mismo término indicado en el inciso anterior, la entidad territorial deberá subir y remitir a través de la plataforma dispuesta para tal fin el proyecto de acto administrativo debidamente digitalizado con su respectivo expediente para que sea revisado por la fiduciaria.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.24. Gestión a cargo de la sociedad fiduciaria en las solicitudes de reconocimiento de cesantías. La sociedad fiduciaria, dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo del proyecto de acto administrativo de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, deberá impartir su aprobación o desaprobación argumentando de manera precisa el sentido de su decisión.

Dentro del mismo término indicado en el inciso anterior, la sociedad fiduciaria deberá digitalizar y remitir a la entidad territorial certificada en educación la decisión adoptada, a través de la plataforma dispuesta para tal fin.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.25. Elaboración del acto administrativo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías. La entidad territorial certificada en educación, dentro de los 5 días hábiles siguientes al recibo, por parte de la sociedad fiduciaria, del documento que contiene la aprobación o la desaprobación del proyecto de acto administrativo, deberá expedir el acto administrativo definitivo que resuelva la solicitud de reconocimiento de cesantías

.....

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.26. Remisión del acto administrativo notificado y ejecutoriado que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías. Una vez notificado y ejecutoriado el acto administrativo definitivo que resuelve las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la entidad territorial certificada en educación deberá subir y remitir este acto administrativo inmediatamente a través de la plataforma empleada para tal fin.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.27. Pago de los reconocimientos de cesantías. Dentro de los 45 días hábiles siguientes a la notificación y ejecutoria del acto administrativo que reconoce las solicitudes de reconocimiento de cesantías parciales o definitivas, la sociedad fiduciaria deberá efectuar los pagos correspondientes.

ARTÍCULO 2.4.4.2.3.2.28. Sanción moratoria. El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar en contra de quien dé lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006 (...)."

Solución del caso

En el presente asunto, el documento presentado como título ejecutivo corresponde a la copia simple de una resolución sin número visible del **24 de octubre de 2019**, a través de la cual el secretario de Educación del Municipio de Pereira, en cumplimiento de la solicitud de cesantías definitivas radicada por el actor bajo el número **"2019-CES-811917"** de fecha **23 de octubre de 2019**, en cuya parte resolutive, dispone:



De dicho documento, nótese que, si bien contiene una obligación que consiste en el reconocimiento de las cesantías definitivas a favor del actor, frente a ello, huelga aclarar que el pago no está sujeto a la existencia de apropiación presupuestal porque la supeditación del artículo 14 de la Ley 344 de 1996 solo hace referencia a las cesantías parciales o anticipos, el cual no es el caso. Lo anterior, sin perjuicio de los términos dispuestos para el trámite de reconocimiento y pago antes traído a colación.

Aclarado lo anterior, según el procedimiento antes citado y que reglamenta el reconocimiento y pago de dichas prestaciones, las cesantías parciales o definitivas son pagadas por el FOMAG siempre que el proyecto de acto administrativo elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial hubiera sido previamente aprobado por el FOMAG. Además, el acto administrativo definitivo para ser ejecutado por vía ejecutiva debe dar certeza de que se trata de una **copia auténtica con constancia de ejecutoria, para que preste mérito ejecutivo**. Es más, nótese que la norma aplicable cuando contempla el término de gracia dispuesto para el pago de los reconocimientos de cesantías que es de 45 días hábiles, tiene como hito de referencia que dicho término corre a partir de la **“notificación y ejecutoria del acto administrativo”** que reconoce la solicitud, para que el FOMAG realice el pago que corresponde.

De manera que, al no existir evidencia de que la copia de la resolución que se presenta como base de ejecución, corresponde a la primera copia y que, además, adolece de la constancia de ejecutoria, aunado a que ni siquiera se puede afirmar que previamente surtió el trámite de aprobación por el FOMAG, conforme lo exige la norma aplicable, de suyo impide sostener que corresponde a la resolución definitiva ejecutoriada y, por tanto, no cumple con el requisito de exigibilidad. Ello es así, porque las normas que disponen el procedimiento asignan el trámite a dos entidades e impone un requisito de aprobación de los proyectos de resolución por parte del FOMAG, de allí que, sin esa aprobación, la resolución expedida por el ente territorial no puede prestar mérito ejecutivo.

En cuanto al cobro de la sanción moratoria por la mora en el trámite y pago de las cesantías definitivas del demandante, cuenta mencionar que, su cobro surge de un título ejecutivo complejo que lo conforman: *i) El acto administrativo ejecutoriado, que reconoció y ordenó el pago de las cesantías; ii) El documento que dé cuenta que la obligación no se ha pagado o se pagó por fuera del término legal; iii) El escrito de reclamación a la administración de la sanción moratoria generada por la tardanza en el pago de la cesantía y iv) El acto administrativo que reconozca la obligación por sanción moratoria a cargo de la administración. De no existir dichos documentos y de pretenderse el reconocimiento de la sanción moratoria, no podrá ser la vía ejecutiva el proceso a ser adelantado sino el ordinario ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa².*

Lo anterior, porque el proceso ejecutivo tiene una naturaleza jurídica distinta del proceso ordinario, porque no se trata de declarar derechos 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, último que se adelante en contra quien dio lugar a la demora, por lo que puede ser la administración municipal ora el FOMAG.

De lo anterior, puede concluirse que, frente a la sanción moratoria no es posible proferir mandamiento por las siguientes razones: *i) el documento presentado como título de recaudo no contiene dicha obligación, es decir, se carece del acto administrativo que reconoce la sanción; ii) se carece de la determinación de la obligación y; iii) no se encuentra acreditado cuál es la entidad responsable del pago, lo cual recae sobre aquella que dio lugar a la*

² Véase, entre otros, auto del 05-02-2014, Rad. 2013-00389-01. M.P. Julio César Salazar Muñoz; auto del 16-085-2022, Rad. 2017-00436-03. M.P. Ana Lucía Caicedo Calderón; Sentencia STL10013-2020. Mg. Gerardo Botero Zuluaga.

tardanza pues se trata de un trámite que implica la participación del ente territorial y del FOMAG, por lo que no se está en frente de una obligación clara, expresa y actualmente exigible cuando se carece de la totalidad de los documentos que conforman el título ejecutivo.

Suficiente lo aquí discurrido para concluir que, en este caso, no es posible ordenar el mandamiento ejecutivo por los créditos pretendidos, por lo que se confirmará la decisión, pero por las razones aquí expuestas.

Sin costas en esta instancia.

DECISIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 5 de diciembre de 2023, por el Juzgado Segundo Laboral Del Circuito de Pereira, pero por las aquí razones expuestas.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Quienes integran la Sala,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado Ponente

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA
Magistrada

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ
Magistrado

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 002 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 004 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fdf9425cbc042605568ffb2b4255afd51109a886fe21b16f75d85e3b30535750**

Documento generado en 20/03/2024 09:08:29 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>