**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 2**

Tunja, 10 de marzo de 2021

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Medio de Control | : | **Ejecutivo** |
| Demandante  | : | **Fanny Yasmin Parra Gómez**  |
| Demandado  | : | **Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación**  |
| Expediente  | : | **15001-33-33-008-2020-00116-01** |

Magistrado Ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana.**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 16 de octubre de 2020 proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante el cual negó librar mandamiento de pago dentro del medio de control de la referencia.

1. **ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Pretende la actora a través de su apoderado judicial se libre mandamiento de pago en contra de la ejecutada por las siguientes sumas:

“1. Por la suma de $22.503 desde el día 24 y hasta el 30 de enero del año 2005

2. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2005.

3. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2005.

4. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2005.

5. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2005.

6. Por la suma de $54.651 desde el día 1 y hasta el 17 de junio del año 2005.

7. Por la suma de $41.792 desde el día 18 y hasta el 30 de julio del año 2005.

8. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2005.

9. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2005.

10. Por la suma de $96.443 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2005.

11. Por la suma de $27.004 desde el día 23 y hasta el 30 de enero del año 2006.

12. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2006.

13. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2006.

14. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2006.

15. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2006.

16. Por la suma de $54.008 desde el día 1 y hasta el 16 de junio del año 2006.

17. Por la suma de $47.257 desde el día 17 y hasta el 30 de julio del año 2006.

18. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2006.

19. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2006.

20. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2006.

21. Por la suma de $101.265 desde el día 1 y hasta el 30 de noviembre del año 2006.

22. Por la suma de $3.376 del día 1 de diciembre del año 2006.

23. Por la suma de $31.747 desde el día 22 y hasta el 30 de enero del año 2007

24. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 28 de febrero del año 2007.

25. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de marzo del año 2007.

26. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de abril del año 2007.

27. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de mayo del año 2007.

28. Por la suma de $52.911 desde el día 1 y hasta el 15 de junio del año 2007.

29. Por la suma de $74.076 desde el día 9 y hasta el 30 de julio del año 2007.

30. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de agosto del año 2007.

31. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de septiembre del año 2007.

32. Por la suma de $105.822 desde el día 1 y hasta el 30 de octubre del año 2007.

33. Por la suma de $81.130 desde el día 1 y hasta el 23 de noviembre del año 2007.

34. Por los intereses de mora sobre cada una de las sumas descritas anteriormente mes a mes, causados desde que se hicieron exigibles hasta cuando se verifique el pago total de la obligación.

35. Se condene en costas a la parte demandada...”.

Como sustento de sus pretensiones refiere que la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6° establece una bonificación para los docentes y directivos docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso, que el Decreto Nacional 1171 de 2004 reglamenta el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 determinando el porcentaje equivalente al 15% del salario que devenguen y la obligación de la Secretaría de Educación de la entidad territorial de definir los establecimientos educativos ubicados en tal zona, que mediante Decreto Departamental 0181 del 29 de enero del 2010, determina las sedes educativas ubicadas en Áreas Rurales de Difícil Acceso, para los años 2005, 2006 y 2007, definiendo que son las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 del 26 de agosto del 2008, y que a través de dicho Decreto Departamental 001399 se define para la vigencia 2008 los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1171 de 2004, en el Departamento de Boyacá.

Que la actora laboró en una institución de difícil acceso del Departamento de Boyacá, lo que la hace acreedora de disfrutar la bonificación señalada, y que mediante acto administrativo Nº1.2.1.38.2011PQR209193 del 8 de febrero de 2012 la **Secretaría de Educación de Boyacá** reconoció dicha prestación mensual correspondiente al 15% de sobresueldo, porque se ajusta a la ley y a la normatividad.

Que el **Decreto 01399 del 26 de agosto de 2008** estableció la vigencia fiscal para el año 2008, por lo que a la actora se le adeudan los meses certificados en el referido acto administrativo correspondiente al **15% de sobresueldo** y que se encuentra detallado en el certificado de factores salariales.

Dice que dichos documentos prestan mérito ejecutivo como lo establece el artículo 100 del Código Procesal Laboral, es decir, se trata de una obligación clara, expresa y exigible que constituye prueba en contra de los demandados de acuerdo al artículo 26 de la Ley 294 de 2003, y que el documento público presentado para el cobro se presume auténtico.

**2. Trámite procesal**

Presentada la demanda correspondió su conocimiento por reparto al Juzgado Octavo Administrativo de Tunja, despacho que mediante auto del 16 de septiembre de 2020 requirió a la parte ejecutante para que allegara el acto **administrativo N° 1.2.1.38.2011PQR209193 del 8 de febrero de 2012.**

**3. La providencia impugnada**

El 16 de octubre de 2020 la Juez Octavo Administrativo de Tunja, profirió providencia mediante la cual niega el mandamiento de pago con base en los siguiente:

Referenciadas las normas con la cuales se basa el título ejecutivo, señala que no existe en ninguna de las ellas, una obligación que se pueda predicar clara, expresa y exigible, debido a que se trata de normas de carácter general, que tampoco evidencian deuda expresamente declarada por el deudor y a favor de la acreedora, sino que, por el contrario, prescribe un derecho a favor de un grupo de docentes (los que laboren en zonas rurales de difícil acceso), siempre y cuando cumplan las exigencias allí establecidas, sin que con ello pueda concluirse que esas normas son un título ejecutivo, del cual pueda derivarse una obligación en favor de la señora Fanny Yazmin Parra.

En relación al certificado laboral y de factores salariales, documentos que también pretende hacer valer como título, señaló que a la luz de los artículos 104 y 297 de la ley 1437 de 2011, es claro que lo invocado por la ejecutante - leyes, decretos nacionales, departamentales o certificaciones como las aportadas-, tampoco constituyen título ejecutivo del que se derive una obligación clara, expresa y actualmente exigible, pues dichos certificados contienen datos relacionados con el lugar de la prestación del servicio, el tiempo de servicio, la clase de vinculación, los factores devengados, pero de ninguna manera puede derivarse de los mismos una obligación a cargo del deudor y a favor de la acreedora.

Advierte que en los hechos quinto y séptimo del escrito de la reforma a la demanda se señaló la existencia de dos actos administrativos, que se produjeron como respuesta a peticiones presentadas, evidenciando que en los folios 173 a 174 del ED, obra copia del derecho de petición presentada por la señora Ana María Viasus Ibáñez, -que no es la hoy ejecutante-, y concluye que, en la actualidad, la liquidación y pago del sobresueldo del 15% reclamado por los peticionarios, se hace automáticamente año a año, teniendo en cuenta el decreto que se expida para tal efecto y dependiendo del calendario académico.

Que la situación presentada con los reconocimientos y pagos por los años 2005, 2006 y 2007 se hicieron con base en procesos judiciales iniciados oportunamente y que obtuvieron sentencia favorable que así les otorgó el derecho, y que tampoco se allegó el acto **administrativo N° 1.2.1.38.2011PQR209193 del 8 de febrero de 2012,** que en un principio se indicó como título ejecutivo por la parte ejecutante y que pese a haberse requerido mediante providencia de fecha 16 de septiembre de 2020, no pudo establecer si reunía las condiciones para poder considerarse como título ejecutivo.

En conclusión, advierte que en el presente caso no existe título ejecutivo tal como fue planteado en la reforma a la demanda o cual imposibilita librar orden de pago.

**4. Del recurso de apelación**

Contra la citada decisión, el apoderado de la parte actora interpuso el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, con los siguientes argumentos.

Que el día 22 de septiembre de 2.020, presentó reforma a la demanda, por tanto, solicita se tenga en cuenta la misma y se ordene librar mandamiento ejecutivo en la forma planteada, por cuanto está demostrando que existe un acto administrativo con el cual hay un reconocimiento **por parte de la Secretaria de Educación de Boyacá, aplicando la ley que establece el derecho a percibir el 15% sobre la asignación básica que recibió la aquí ejecutante.**

Dice que, si bien es cierto, que no se encuentra en el expediente la certificación de notificación y ejecutoria, también lo es que de acuerdo con el art. 88 del CPACA ley 1437 del año 2011, no es necesaria la certificación de notificación y ejecutoria cuando se trate de un acto administrativo simple y complejo.

Señala que no es indispensable la certificación de notificación y ejecutoria, pues solo basta con la notificación, la cual se efectuó cuando la Secretaria de Educación, comunicó y entregó el acto administrativo objeto del proceso ejecutivo y que conforme con el artículo 257 del C.G.P., los documentos públicos hacen fé de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza.

Que a su turno el artículo 442 del C.G.P., establece que se pueden demandar ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles en documentos que provengan del deudor y constituyan plena prueba con él, y los demás documentos que señale la ley, de ahí que por la misma norma pueda demandarse ejecutivamente el acto administrativo objeto de la presente demanda.

Arguye que el documento es exigible desde cuando se inicia su vigencia y que por regla general entra en vigencia desde su expedición, que cuando se produce efectos jurídicos estos comienzan cuando se expide el acto administrativo que reconoce el derecho indicado en la ley o reglamento, y que en este caso el Departamento de Boyacá y la Secretaria de Educación de Boyacá, en un acto o acta o documento reconoce la obligación.

Refiere que hay un documento en el cual el gobierno departamental manifestó y acordó que se debía pagar el valor del 15% conforme lo establece el artículo 24 de la ley 715 del año 2001, Decreto Nacional 1171 de 2004 y al Decreto Departamental 1399 del año 2008, que por ello, con la aceptación del Departamento de Boyacá, se constituyó en mora de pagar, y que se puede también tomar esa fecha como la de la exigibilidad, por existir manifestación clara del representante legal del departamento, que se debe pagar a los docentes el 15% ordenado en el Decreto departamental 1399 del año 2008.

Dice que ante un derecho de petición elevado a la secretaría, el 3 de enero de 2019 la entidad dio respuesta informando que ha realizado acciones correspondientes ante el Ministerio de Educación Nacional con el fin de garantizar dicho pago a los docentes que tienen derecho, pero que el mismo se realizaría únicamente a través de procesos ejecutivos, que por ello, es claro, que la misma entidad reconoce la obligación pero exige se inicie por parte del beneficiario el respectivo proceso de ejecución para obtener el pago que corresponde al 15% de sobresueldo durante los años mencionados.

Refiere que un docente elevó petición solicitando información si a cada docente se le debía emanar acto administrativo de reconocimiento y pago del 15% así como los extremos a cancela, pero que la entidad respondió que no se elaboraban actos administrativos individuales, sino que se cancela teniendo en cuenta el decreto anual expedido por la Gobernación de Boyacá donde se establecen las instituciones educativas de zonas de difícil acceso, en este caso, el Decreto 001399 de 2008.

Por lo que solicita se tenga en cuenta esta prueba en copia simple con la que se evidencia que el título ejecutivo debe ser compuesto, sin exigir sello de copia auténtica y que preste merito ejecutivo ya que el título que sustenta la demanda ejecutiva está compuesto además de dicho acto administrativo por la Ley 715 de 2001, el Decreto Nacional 1171 de 2004, Decreto Departamental 0181 del 29 de enero de 2010, Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, el calendario académico de los años 2005, 2006, y 2007 expedido por el ente territorial, el certificado de historia laboral y el certificado de factores salariales devengados durante el referido periodo.

Finalmente, sostiene que se trata de un título ejecutivo compuesto que cumple con las condiciones formales previstas por la ley, porque emana del deudor y son actos administrativos ejecutoriados y vigentes; que la obligación es expresa, porque tanto la ley como los decretos redactan en forma precisa los términos y condiciones de los docentes y directivos docentes que adquieren el derecho y también consagran la acreencia expresa en el sentido que tanto los decretos de carácter nacional y departamentales establecen el valor exacto que debe pagarse al definir que sea el 15% del salario que devenguen; y que es una obligación clara, porque se puede establecer a través de los certificados de historia laboral y devengados, el lugar de servicio como docentes, el tiempo que debe ser remunerado con dicha bonificación y la base del valor mensual percibido para calcular el porcentaje reconocido.

**III. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala en sede de apelación determinar si le asiste razón al apoderado de la parte recurrente al señalar que los documentos con los que pretende el proceso ejecutivo cumplen con las condiciones de ser título ejecutivo que contienen una obligación clara, expresa y exigible. O si, por el contrario, le asiste razón al a quo al señalar que estas condiciones no se dan en los mismos.

Previo a desatar el problema, la Sala se pronunciará sobre la procedibilidad del recurso, del concepto de título ejecutivo y descenderá al caso concreto.

1. **Cuestión previa**

De entrada, encuentra la Sala que el recurrente insiste en que la negativa a librar el mandamiento de pago por parte del a quo se da por no adjuntar la certificación de notificación y ejecutoria de los documentos base del título, lo cual según la ley no debe allegar en la medida que cuando se inicia una demanda ejecutiva con base en un documento, en este caso con un acto administrativo, ello no es indispensable.

Al respecto es necesario señalar que en primera instancia se niega el mandamiento de pago al no encontrar el a quo que de los documentos invocados como título ejecutivo se desprenda una obligación clara expresa y exigible en favor de la señora Fanny Parra, de ahí que la Sala abordará el estudio de los requisitos del título y el análisis de los documentos allegados para determinar si hay lugar o no a revocar la providencia impugnada.

1. **De la procedencia del recurso de apelación y su trámite**

Debe la Sala precisar que de conformidad con lo establecido en el artículo 438 del C.G.P., los recursos procedentes contra el mandamiento de pago, son los siguientes:

**“ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO.** **El mandamiento ejecutivo no es apelable**; **el auto que lo niegue total o parcialmente** y el que por vía de reposición lo revoque, **lo será en el suspensivo**. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados”

(Subrayas y negritas de la Sala).

Así las cosas, estamos frente a la apelación del auto que negó el mandamiento de pago, el cual, a la luz de la norma transcrita es susceptible la alzada.

En relación con el trámite recurso de apelación contra autos, el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, prevé:

“1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

3. El que ponga fin al proceso.

 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que sólo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.

6. El que decreta las nulidades procesales.

7. El que niega la intervención de terceros.

8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente”.

Como quiera que el artículo transcrito no enlista el auto mediante el cual se libra parcialmente o niega el mandamiento de pago, conforme con lo establecido en el artículo 306 del CPACA nos remitimos al Código General del Proceso, normativa que en su artículo 321 prevé:

“Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

1. (…)

4.  **El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago** y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.

(…)

A su turno, el artículo 244 de la Ley 1437 del CPACA, señala:

“La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. (…)

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso”.

De la norma transcrita se concluye que si el auto se profiere por escrito, como sucedió en este caso y, además, se notifica por estado, el recurso de apelación se deberá interponer y sustentar por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante la autoridad judicial que lo dictó y una vez concedido el recurso de apelación contra alguna de las decisiones previstas en el artículo 243 del CPACA sea remitido al superior, **quien lo resolverá de plano.**

**3. Del título ejecutivo y sus elementos**

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), 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. (…)

Se tiene además que el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, que resulta aplicable por remisión del artículo 299 del CPACA, señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo, estableciendo al respecto:

“**ARTÍCULO 488. TÍTULOS EJECUTIVOS**. 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 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.

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 294.”

En la disposición citada se indican los elementos que definen un título ejecutivo, así, se trata de un documento que constituye prueba contra el deudor, en el cual se encuentran contenidas **obligaciones claras, expresas y exigibles**; que sea un documento contentivo de una obligación clara en cuanto no manifieste interpretaciones confusas, que lo contenga de manera expresa dando a entender que el documento tenga una total alusión a la obligación pertinente, y de una manera exigible, ya que este documento debe provenir del deudor o de su causante y no estar sujeta la obligación a condición alguna.

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, el título ejecutivo es aquel que contiene una obligación clara, expresa y exigible, proveniente del deudor o de su causante o de una providencia judicial, que constituya plena prueba en contra del obligado, como en efecto, así lo previene el canon antes citado en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO**. 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”.

De conformidad con lo expuesto en esta norma, el título ejecutivo debe reunir **condiciones formales y de fondo,** por lo que en el presente caso debe estudiarse si los documentos base de ejecución contiene una obligación expresa clara y exigible.

**Las primeras** **refieren a que se trate de documento o documentos que conformen una unidad jurídica**, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, o 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 la liquidación de costas o señalen honorarios de los auxiliares de la justicia.

**Las segundas, o 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.

Estas tres condiciones de fondo del título ejecutivo debe revelarlas el documento, cuando el título es simple, o el conjunto de documentos, cuando es complejo, y consisten básicamente en que, como lo señala la doctrina[[1]](#footnote-1):

Que la **obligación –de dar, de hacer o de no hacer-****sea clara** significa que en el documento consten todos los elementos que la integran, esto es, el acreedor, el deudor y el objeto o prestación, perfectamente individualizados. Sin embargo, de que no se pierda la característica que se comenta porque no se determine el objeto cuando el mismo es determinable con los datos contenidos en el documento y sin necesidad de acudir a otros elementos probatorios.

Que la obligación **sea expresa** quiere decir que esté determinada sin lugar a dudas en el documento, con lo cual se descartan las obligaciones implícitas, salvo por lo regulado en tratándose de la confesión ficta cuando el deudor no comparece en el día y la hora señalados por el juez para llevar a cabo la diligencia del interrogatorio de parte solicitada por el acreedor como prueba anticipada, o cuando pese a que se presentó no contestó o lo hizo con respuestas evasivas a las preguntas asertivas.

Que la obligación **sea exigible** quiere decir que se encuentre en situación de pago o solución inmediata, por no estar sometida a plazo, condición o modo, esto es, por tratarse de una obligación pura, simple y ya declarada, con lo cual ha de entenderse que una obligación exigible es la que incorpora un derecho que puede cobrarse ejecutivamente.

En conclusión, la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; es fácilmente inteligible si se entiende en un solo sentido, y es exigiblecuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

El Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos[[2]](#footnote-2), ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de condiciones especiales, unas formales y otras sustantivas. Las primeras se refieren a los documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación, los cuales deben ser auténticos y emanar 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, de conformidad con la ley, y, las condiciones **sustantivas** consisten en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado o del causante, **sean claras, expresas y exigibles.**

Así mismo ha precisado que, para lograr que la sentencia ordene llevar adelante la ejecución, es necesario que la parte ejecutante acredite los requisitos del título, los cuales se traducen, como ya se dijo, en que las obligaciones incorporadas en él sean claras, expresas y exigibles. Frente a las condiciones que debe reunir el título ejecutivo ha dicho que la obligación contenida en los documentos que lo conforman, debe ser expresa, clara y exigible.

**Es expresa la obligación que aparece precisa y manifiesta en la redacción misma del título**; es decir que, en el documento que contiene la obligación, deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, **sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones**. La obligación es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido[[3]](#footnote-3)

Esta corporación ha señalado que la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título (simple o complejo); es clara cuando el contenido obligacional se revela en forma nítida en el título (simple o complejo) y es exigible cuando puede imponerse su cumplimiento en la oportunidad en que se demanda, por cuanto no está sometida para su cumplimiento a plazo pendiente o condición no ocurrida.

En tal sentido, se colige que según las circunstancias de cada caso, el juez deberá analizar si el documento allegado constituye un título ejecutivo contra el deudor, y si goza de las condiciones necesarias para derivar las consecuencias del mandamiento de pago.

**4. El caso concreto: ausencia de título ejecutivo**

En el presente caso, la parte ejecutante pretende se libre mandamiento de pago por lo correspondiente al 15% de sobresueldo a que tiene derecho la actora con ocasión de la bonificación reconocida en la Ley 715 de 2001 artículo 24, en el Decreto Nacional 1171 de 2004, en el Decreto Departamental 0181 del 29 de enero del 2010 el cual determina las sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, y el Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008 por el cual se define los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1171 de 2004, en el Departamento de Boyacá.

El recurrente arguye que al haber laborado la actora en una institución de difícil acceso del Departamento de Boyacá la hace acreedora de disfrutar la bonificación señalada, y que mediante acto administrativo Nº1.2.1.38.2011PQR209193 del 8 de febrero de 2012 la Secretaría de Educación de Boyacá reconoció dicha prestación mensual.

Para resolver se considera:

El artículo 430 del C.G.P establece que del título ejecutivo aportado con la demanda **debe aparecer una obligación clara, expresa y exigible** para que pueda darse le trámite de proceso ejecutivo.

Como título base de la ejecución se dice que está contenido además de las normas referenciadas, en el Decreto Nº 1171 del 19 de abril de 2004, Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, Decreto 00181 del 29 de enero de 2010, en la copia de derecho de petición suscrito por Ana María Viasus Ibáñez y respuesta al mismo, la copia al derecho de petición suscrito por Israel Samaca López y respuesta al mismo, y en las resoluciones Nº 2441 del 26 de octubre de 2004, Nº 0358 de 2005, Nº 2057 de 2005, Nº 3880 de 2006, Nº 1222 de 2007, Nº 2433 de 2007, Nº 2618 de 2007 en las cuales se fija el calendario académico de los años lectivos 2005, 2006, 2007 y 2008.

Al respecto, el título ejecutivo **debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona**, es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar, o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo sin importar su origen.

En el presente asunto no se observa que el título examinado contenga una obligación clara, expresa y exigible, en la medida que algunos de los documentos que se pretenden ejecutar son normas generales expedidas en favor de algunos docentes los cuales laboraron en zonas de difícil acceso sin que de ello se infiera una obligación ejecutiva.

Ahora, frente a los demás documentos allegados como son el calendario académico, certificado laboral y de factores salariales, se encuentra que estos contienen información relacionada con el lugar de la prestación del servicio, el tiempo de servicio, la clase de vinculación, los factores devengados, sin que de ellos se desprenda una obligación susceptible de ejecución a cargo del deudor y a favor de la acreedora.

Entonces, se debe tener en cuenta que para adelantar la acción ejecutiva es indispensable que exista título ejecutivo, el cual constituya el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, y de cuya existencia no quepa duda alguna, y en tal sentido la ley procesal exige que el acto que presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo.

Como se anotó en precedencia, el artículo 422 del CGP, establece las condiciones formales y sustanciales que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo, esas condiciones formales buscan que los documentos que integren el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, así, bajo ese entendido, solo cuando la parte actora acredite el documento que contenga la obligación, el incumplimiento o la mora de la administración, surge la exigibilidad de las obligaciones contenidas en los actos administrativos, y así podrán exigir su cumplimiento por vía judicial.

De manera que, al advertir que no existe un documento que contenga la obligación en forma nítida y expresa del crédito del ejecutante y la deuda del ejecutado, no es posible librar mandamiento de pago en la forma solicitada, pues el artículo 215 del C.P.A.C.A., determina que los documentos que contienen títulos ejecutivos deben cumplir los requisitos que la ley exige y en este caso, los documentos allegados no constituyen título ejecutivo del que se derive una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

Bien sabido es que el proceso ejecutivo, al partir de una obligación previamente definida, no permite que se presenten discusiones sobre el derecho allí conformado, pues no hace parte de los denominados procesos declarativos, y, por lo mismo, no es posible discutir bajo su trámite aspectos de formación del acto administrativo esgrimido como título, ni si produjo consecuencias jurídicas adversas por su contenido, pues tal situación hace parte del marco del conocimiento de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción contractual, según el caso.

Por lo anterior, para la esta Sala no es posible a través del presente proceso librar ejecución de pago con el fin de obtener un desembolso correspondiente a la bonificación del 15% sobre la asignación básica mensual, como quiera que. como ya se anotó, no hay un documento que contenga la obligación pedida, y tampoco en el proceso ejecutivo puede acudir el juez a lucubraciones o suposiciones, así, que la obligación debe ser expresa, quiere decir que esté determinada sin lugar a dudas en el documento.

En efecto, quiere decir ello que la obligación no está determinada por lo que al tratarse de títulos ejecutivos **se descartan las obligaciones implícitas** razón por la que habrá de confirmarse la decisión recurrida.

Finalmente, la Sala advierte que los documentos contentivos de derecho de petición presentados por la señora Ana María Viasus Ibáñez y el señor Israel Samacá López y sus respectivas respuestas, **contienen información** relacionada con la bonificación que se pretende ejecutar, pero que no va dirigida a la aquí ejecutante, así como tampoco se allegó el acto administrativo N° 1.2.1.38.2011PQR209193 del 8 de febrero de 2012, que se indicó como título ejecutivo por la parte ejecutante.

Por tanto, en los eventos en que el título no reúne los requisitos necesarios para su existencia, o cuando no resulta ser un título claro, expreso y exigible, lo procedente es negar el mandamiento de pago, como bien lo hizo el a quo, y, en consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primera instancia.

**5. Costas**

En tanto el auto de mandamiento de pago no ha sido notificado a la ejecutada, no existe parte contraria en favor de quien puedan tasarse costas en esta instancia.

Por lo anteriormente expuesto la Sala de decisión Nº 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

**RESUELVE:**

**PRIMERO**: **Confirmar** el auto proferido del 16 de octubre de 2020 por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja mediante el cual negó el mandamiento de pago solicitado, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO:** Sin costas en esta instancia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

**AUSENTE CON PERMISO**

FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA

Magistrado (E -Despacho Nº 6)

1. MANUAL DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Jaime Azula Camacho. Tomo IV Procesos ejecutivos. Editorial TEMIS, Segunda edición, 1994. Páginas 16 y s. s. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, M.P. Doctor Mauricio Fajardo Gómez, radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566), donde entre otros, cita el Auto de 4 de mayo de 2002, exp. 15679 y de 30 de marzo de 2006, exp. 30.086. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia del once (11) de octubre de dos mil seis (2006), radicado 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566) [↑](#footnote-ref-3)