

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 3 DE ORALIDAD

Magistrado FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, cinco (5) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
EJECUTANTE: YENY LUCÍA BARRETO CASTRO
EJECUTADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
RADICACION: 150013333005-202000151-01

El expediente de la referencia se encuentra al Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto de fecha 12 de noviembre de 2020, mediante el cual el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja negó el mandamiento de pago. No obstante, se considera que la jurisdicción competente para conocer esta clase de asuntos es la ordinaria en su especialidad laboral y no la contenciosa administrativa.

I. ANTECEDENTES

Yeny Lucía Barreto Castro presentó demanda ejecutiva en contra del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación (en adelante **SEBOY**). Solicitó se libere mandamiento de pago por *i*) el valor correspondiente "al 15% sobre la asignación básica mensual, establecido de conformidad con la Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6°, Decreto Nacional 1171 de 2004 y en los Decretos Departamentales 0181 de 2010 y 01399 de 2008 por la prestación del servicio en la Institución Educativa San Miguel de Otanche del municipio de San Pablo de Borbur con escalafón salarial 1ª", por el tiempo laborado entre el 23 de abril de 2006 y el 30 de noviembre de 2007, y *ii*) por los intereses moratorios causados.

Expresó que el derecho cuyo pago reclama se encuentra incorporado en un título ejecutivo de aquellos denominados complejos, compuesto por:

i) La Ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6° que establece una bonificación para los docentes y directivos docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso.

ii) Decreto Nacional 1171 de 2004 el cual reglamenta el inciso 6° 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.

iii) 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, definiendo que son las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 del 26 de agosto del 2008. Según respuesta por parte de la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ es sobre este el que se liquida y paga el 15%.

iv) Decreto Departamental 001399 del 26 de agosto de 2008, por el cual 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.

v) Calendario Académico de los años 2005, 2006 y 2007 expedido por la entidad territorial (Resoluciones No. 2441 de 2004, 0358 de 2005, 2057 de 2005, 3880 de 2006, 1222 de 2007, 2433 de 2007 y 2618 de 2007). Estos actos administrativos son indispensables pues definen los tiempos exactos en que los docentes se encuentran laborando dentro de institución educativa y con ello los efectos fiscales para cada periodo. Ejemplo para el año 2005 es desde el 24 de enero hasta el 17 de junio y del 30 de Julio al 2 de diciembre.

vi) Certificado de Historia Laboral de cada uno de nuestros docentes apoderados expedido por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la Secretaría de Educación Departamental, en los cuales se pueden evidenciar que para los años 2005, 2006 y 2007 estuvieron prestando sus servicios en sedes educativas que fueron determinadas por los decretos departamentales mencionados anteriormente como instituciones ubicadas en áreas rurales de difícil acceso y por consiguiente el derecho adquirido de los aquí demandantes.

vii) Certificado de factores salariales devengados por cada uno de nuestros docentes apoderados, para los años 2005, 2006 y 2007 expedidos por la Secretaría de Educación de Boyacá, para calcular el valor preciso, correspondiente al 15%."

La ejecutante adujo que los actos administrativos contenidos en los Decretos 1171 de 2004, 0181 de 2010 y 001399 de 2008 son documentos públicos y auténticos que materializan en su favor la obligación clara, expresa y exigible a cargo del Departamento de Boyacá, de pagarle la bonificación por laborar en zona de difícil acceso. Aseveró que, los citados actos regularon los términos, condiciones y valor exacto para el pago del emolumento y que, a partir de los certificados de historia laboral y devengados se puede establecer el lugar de prestación del servicio y demás requisitos para el pago.

II. CONSIDERACIONES

Como se señaló, la solicitud de mandamiento de pago se fundamenta especialmente en el contenido de los Decretos 1171 de 2004, 0181 de 2010 y 001399 de 2008, a partir de los cuales, en criterio de la ejecutante, se materializó en su favor la obligación de pagar el valor de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso.

Al respecto, se debe indicar que, tal como lo determina el artículo 297.4 del CPACA, constituyen título ejecutivo, entre otros, *"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"*. Empero, esta disposición no puede verse y aplicarse de manera aislada. Su efecto útil y su correcta aplicación está determinada y depende de la regla especial de competencia para esta jurisdicción establecida en el artículo 104 *ibidem*, que regula de manera expresa los asuntos que podrán ser objeto de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

En tratándose de juicios ejecutivos, el numeral 6 *ibidem* estableció expresamente que esta jurisdicción conocerá de aquellos provenientes de:

- i) Condenas impuestas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción.
- ii) Laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública.
- iii) Contratos celebrados por las anteriores entidades.

Contrario a otros criterios señalados en el citado artículo 104, en tratándose de procesos ejecutivos, el legislador, según la fórmula consagrada en el numeral 6, definió que la competencia de la jurisdicción se delimita única y exclusivamente por la fuente del título y sólo para esos tres (3) eventos.

De lo anterior se desprende, sin mayor elucubración, que, la norma en cita no atribuyó al conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la ejecución de actos administrativos cuando se aportan como título ejecutivo, excepto en materia de ejecución de contratos estatales en los términos de los artículos 75 de la Ley 80 de 1993 y 297.3 del CPACA. Según este último artículo, prestan mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, el acto que declara el incumplimiento, el acta de liquidación o cualquier acto proferido en virtud de la ejecución contractual, siempre y cuando en ellos consten obligaciones claras, expresas y exigibles. Tales actos son los que deberán aportarse en copia auténtica y con constancia de ejecutoria y a ellos es que hace referencia el artículo 297.4 *ibidem* porque, se reitera, esta jurisdicción no tiene a su cargo el trámite de juicios ejecutivos derivados de actos administrativos distintos a los provenientes de la ejecución contractual.

Ahora bien, el Despacho no desconoce que, tal como lo dispone el artículo 104 del CPACA, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de "*las controversias y litigios originados en actos, (...), sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas*", así como de "*los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado (...)*". No obstante, tales criterios no comportan la relevancia jurídica suficiente para atribuir el conocimiento de la ejecución forzada del caso de marras a esta jurisdicción. Nótese que el primero de ellos refiere a "controversias" y "litigios" cuya fuente sea un acto -administrativo- y el segundo, a los conflictos suscitados con ocasión de la relación entre los servidores públicos y el Estado.

Los anteriores criterios refieren propiamente al debate, al litigio, a la controversia, al conflicto, en otras palabras, al juicio declarativo o de cognición que se suscita cuando se debate la legalidad de un acto administrativo en torno al reconocimiento de un derecho. *Ergo*, no corresponden con los relativos a la naturaleza de la pretensión ejecutiva y en nada se compadecen con la esencia de la ejecución judicial forzada, aun cuando haya lugar a la proposición de excepciones de mérito. Precisamente, el proceso ejecutivo se caracteriza por la ausencia de debate en cuanto al reconocimiento del derecho que se invoca, por cuanto no requiere previa

declaración. Ya se encuentra reconocido e incorporado en el título ejecutivo. Es por ello que, en el artículo 104.6 del CPACA se regularon taxativamente los tres (3) eventos en que es dable adelantar y tramitar en esta jurisdicción un proceso ejecutivo.

No puede pasarse desapercibido que las normas procesales *-como aquellas que regulan la asignación de la jurisdicción y la distribución de las competencias-* son de orden público, de obligatoria observancia y *"en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios (...)".* Así lo determina el artículo 13 del CGP. Pero, además, esta clase de normas *-de jurisdicción y de competencia-* están estrechamente relacionadas con garantías de raigambre *ius fundamental*, tal como aquella que propende por el respeto al juez natural, prevista en el artículo 29 superior¹. A partir de ello, y en observancia del principio de legalidad, corresponde exclusivamente al legislador establecer y regular el ejercicio de la jurisdicción y la administración de justicia en determinadas porciones del territorio.

A juicio del Despacho, en virtud de la reserva de ley atribuida en la materia al legislador, fue que en el artículo 2.5 del CPT y de la SS se estableció dentro de las reglas de competencia general de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, la referente a *"La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad."* En igual sentido, al regular el proceso ejecutivo, el artículo 100 *ibidem* señala que *"Será 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 firme."* En contraposición al contenido del artículo 104.6 del CPACA, la norma en cita sí consagra el juicio ejecutivo laboral derivado de actos administrativos.

Lo expuesto, además de ser el criterio establecido por el legislador, encuentra respaldo en múltiples pronunciamientos de distintos órganos de cierre. A partir de estos, se destaca que, en asuntos como el presente, la jurisdicción no se determina por la naturaleza de la relación legal y reglamentaria y/o por tratarse de una entidad pública, sino por la clase del asunto, en otras palabras, por la fuente del título.

En tal sentido, la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de la ejecución de actos administrativos derivados de la ejecución

1. También en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

de contratos estatales, mientras que, a la ordinaria en su especialidad laboral corresponde la ejecución de obligaciones que surjan en virtud de la relación laboral y que se encuentran contenidas en documentos que provengan del empleador. Ello para resaltar que, dado el carácter especializado de la jurisdicción contenciosa administrativa, su intervención tiene lugar cuando existe debate y controversia en relación con los derechos de los servidores públicos, más no cuando estos ya se encuentran debidamente reconocidos. Evento en el cual, es la jurisdicción ordinaria laboral la encargada de su ejecución.

En sentencia T-474 de 2013, la Corte Constitucional estudió el caso de un grupo de docentes adscritos a la SEBOY que incoaron ante la jurisdicción ordinaria laboral, acción ejecutiva tendiente a obtener el pago del sobresueldo del 20% reconocido a través de un acto administrativo. Del caso se deriva que, en efecto, dicha jurisdicción es la competente para conocer las demandas ejecutivas en que se aporta un acto administrativo como título ejecutivo. Así mismo, en sentencia T-808 de 2010 el Tribunal Constitucional recordó que aquellos títulos ejecutivos no susceptibles de conocimiento en la jurisdicción contenciosa, corresponderán a las especialidades civil y laboral de la jurisdicción ordinaria.

Por su parte, en sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007², al referirse sobre el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por pago tardío de cesantías, la Sala Plena del Consejo de Estado resaltó que, si existe un acto administrativo que de cuenta de la certeza del derecho y de la sanción, la vía procesal adecuada para obtener el pago es el proceso ejecutivo ante la especialidad laboral. Así fue reiterado posteriormente en sentencias de 4 de mayo de 2011³ y 23 de julio de 2014⁴.

2. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 27 de marzo de 2007. Rad. 76001-23-31-000-2000-02513-01(2777-04), C.P. Jesús María Lemos Bustamante.

3. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de mayo de 2011. Exp: 190012331000199802300-01. C.P. Ruth Stella Correa Palacio: *"El Pleno de esta Corporación advirtió que, en estos eventos, el interesado debía provocar el pronunciamiento de la administración para obtener el acto administrativo que le sirviera 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 adjudicó 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."*

4. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 23 de julio de 2014. Exp: 730012331000200000825-01. C.P. Carlos Alberto Zambrano.

También deberá recordarse que, al resolver conflictos negativos de jurisdicción, la otrora Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura manifestó en múltiples oportunidades que, el cobro de obligaciones contenidas en actos administrativos, aun cuando se trate de servidores públicos, debe llevarse por la senda del proceso ejecutivo, pues "(...) *la acreencia laboral que reclama la demandante, fue reconocida por la Secretaría de Educación Municipal de Valledupar, con cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pero teniendo en cuenta que no se está discutiendo la legalidad de ese acto administrativo sino el cumplimiento del mismo, resulta indudable que la competencia para conocer del asunto recae en la jurisdicción ordinaria*"⁵. De igual forma, en decisión del 22 de enero de 2014, la misma Corporación reiteró el criterio acogiendo la posición unificada del Consejo de Estado⁶, así como en providencia del 20 de mayo de 2015⁷.

Doctrina autorizada también ha sostenido que aquellos actos administrativos distintos de los provenientes de la ejecución contractual no son ejecutables ante esta jurisdicción. En cuanto al listado de títulos ejecutivos contenido en el artículo 297 del CPACA se ha señalado que:

"Frente a los numerales 1, 2 y 3 del artículo, no hay duda que son títulos de recaudo ejecutables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, pues así está consagrado en el numeral 6 del artículo 104 del CPACA. No ocurre lo mismo respecto del numeral 4, es decir, sobre la ejecución de los actos administrativos donde consten obligaciones a cargo de una entidad estatal y no a su favor (laborales, pensionales, multas, sanciones urbanísticas, etc). Este listado incluido en el artículo 297, así como el señalado en el artículo 98 del mismo CPACA, enumeran cuáles son los títulos que prestan mérito para ejecutar, pero en forma alguna asignan competencia procesal, pues por un lado existe una norma procesal especial que se encarga de esta tarea, esto es el artículo 104 y por otro lado, porque el artículo 297 *in fine*, sólo define qué se entiende por título ejecutivo para los efectos del

5. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 24 de julio de 2013. Exp. 11001010200020130053400. M.P: María Mercedes López.

6. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 22 de enero de 2014. Exp. 11001010200020130285900. M.P: Pedro Alonso Sanabria.

7. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 20 de mayo de 2015. Exp. 11001010200020150030900: ""(...) *basada en el marco previsto en el artículo 104.6 del CPACA, la Sala encuentra que el título ejecutivo empleado no es un contrato celebrado por una entidad pública, ni una condena proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni una conciliación aprobada por esa misma jurisdicción, ni un laudo arbitral en el que hubiera sido parte una entidad pública. Por consiguiente, resulta indudable que la competencia en el presente asunto le corresponde a la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, de conformidad con el artículo 2.5 del CPTSS y el artículo 12 de la ley estatutaria 270 de 1996 (cláusula general y residual de competencia).*" (Negrita fuera del texto).

CPACA, mas no tiene la virtud de atribuir competencia para su conocimiento a la jurisdicción contenciosa administrativa.

(...)

En este orden de ideas, **no es viable que el juez administrativo conozca de procesos ejecutivos basados en actos administrativos de cualquier naturaleza** donde conste una obligación insatisfecha a cargo de una entidad pública, con excepción de aquellos actos administrativos dictados en la actividad contractual, pues por originarse en los contratos celebrados por dichas entidades, la jurisdicción contenciosa administrativa, si debe conocer de la ejecución de las obligaciones que consten en actos administrativos de carácter contractual"⁸. (Destacado nuestro)

El citado tratadista recordó que, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, la regla general de competencia en materia de ejecutivos radica en la jurisdicción ordinaria especialidad civil y, excepcionalmente en la especialidad laboral -*como acontece en los casos de actos administrativos que reconocen prestaciones laborales*-. Para la jurisdicción de lo contencioso administrativo existe y se aplica una regla especial, taxativamente definida según las subreglas del numeral 6 del artículo 104 del CPACA.

Otro sector de la doctrina también sostiene que, el artículo 104.6 del CPACA contiene una regla expresa que se refiere al objeto de la jurisdicción especialmente en materia de ejecutivos, mientras que el artículo 297 del mismo Estatuto enuncia de forma abierta y no taxativa, aquello que sirve como título base de recaudo para los efectos de dicho código. En efecto, "*(...) es necesario hacer la distinción entre: objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa en procesos ejecutivos (104-6 CPACA); títulos ejecutivos especiales de la actividad administrativa (297 CPACA); títulos ejecutivos generales (488 CPC; 422 CGP)*".⁹

Con fundamento en lo expuesto, es evidente que, la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer del presente proceso ejecutivo en la medida que, con la demanda se persigue el pago de prestaciones laborales presuntamente reconocidas por la ejecutada en sendos actos administrativos. Asunto del cual, sí es competente la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral, como se dijo, al margen de que se encuentren involucrados empleados y/o entidades

8. Rodríguez, Mauricio. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. 4ª Edición. 2013. p 413-415.

9. Garzón, Juan Carlos. *El nuevo proceso contencioso administrativo – Debates procesales*. Ediciones Doctrina y Ley. p 81-82.

públicas, pues el criterio definitorio de la jurisdicción competente es el origen del título.

Ahora bien, el Despacho no desconoce que, en asunto similar con un criterio único y aislado a la tesis dominante¹⁰, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura desató conflicto negativo de jurisdicciones y asignó a esta jurisdicción el conocimiento del caso. No obstante, deberá precisarse que, tal decisión, además de ser obligatoria **solo** para las partes del litigio, adujo que la jurisdicción contenciosa administrativa debería conocer de la ejecución en la medida que le corresponde tramitar las acciones donde se controviertan actos de cualquier entidad pública, sobre los cuales debe efectuar control y juzgamiento. Como se dijo, ello es viable solo cuando se debata la nulidad de dichos actos y no cuando se persiga su ejecución. En el *sub examine*, se reitera, no está en discusión el contenido ni la legalidad de los actos cuya ejecución se invoca. Por lo tanto, no son aplicables las reglas consignadas en el artículo 104 del CPACA.

En atención a lo expuesto, se tiene que la competencia para conocer del presente proceso ejecutivo corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. En tal sentido, como lo impone al artículo 168 del CPACA y en atención al factor cuantía y territorial según las previsiones de los artículos 4º, 5º y 8º del CPT y de la SS, se ordenará la remisión de las diligencias ante los Juzgados Civiles del Circuito de Moniquirá – Reparto, para lo pertinente. Conforme a dichas normas, donde no haya Juez Laboral del Circuito, los Jueces Civiles del Circuito del último lugar de prestación del servicio conocen de los procesos laborales en contra de entidades del orden departamental.

En mérito de lo anterior,

III. RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la **FALTA DE JURISDICCIÓN** para conocer del presente asunto, según las razones antes expuestas.

10. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Decisión del 5 de diciembre de 2018. Exp. 11001010200020170294800. M.P: Magda Victoria Acosta.

SEGUNDO: Por Secretaría, de manera inmediata remitir el expediente ante los Juzgados Civiles del Circuito de Moniquirá – Reparto, para lo pertinente.

TERCERO: Déjense las anotaciones y constancias de rigor en el sistema SAMAI. Dese de baja en el inventario.

Notifíquese y cúmplase

(firmado electrónicamente en SAMAI)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Constancia: “La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado conductor del proceso en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

Diego