

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, trece (13) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. _

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

PROCESO:	Ejecutivo
EXPEDIENTE:	76001-33-33-015-2019-00297-01
EJECUTANTE:	Amanda García Gutiérrez notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	Municipio de Santiago de Cali
DECISIÓN:	Revoca providencia que negó mandamiento de pago.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 682 del 12 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la señora Amanda García Gutiérrez contra el Municipio de Santiago de Cali.

II. ANTECEDENTES

La señora Amanda García Gutiérrez, a través de apoderado judicial, presentó demanda para que se libre mandamiento de pago en contra del Municipio de Santiago de Cali por las sumas que se ordenó cancelar por concepto de la prima de servicios en la sentencia proferida en octubre 29 de 2013, por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali y confirmada mediante sentencia No. 236 de julio 14 de 2015 por el Tribunal Administrativo del Valle, a través de la cual se dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada¹.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 682 de noviembre 12 de 2019², el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por la demandante Amanda García Gutiérrez en contra del Municipio de Santiago de Cali.

Como sustento de su decisión adujo que la demanda ejecutiva impetrada era improcedente por cuanto el título ejecutivo estaba viciado de ilegalidad.

Señaló el juez de primera instancia que, si bien las sentencias ejecutoriadas son inmutables e inimpugnables, su obligatoriedad no es absoluta y, por tanto, el juez puede abstenerse de hacer efectivo un fallo totalmente contrario a derecho. Que, en el presente caso, a través de la sentencia objeto de ejecución se ordenó al Municipio de Cali reconocer y pagar a la señora Amanda García Gutiérrez la prima de servicios desde el 31 de diciembre de 2009, en aplicación del artículo 60 del Decreto 1042 de 1978, modificado por el artículo 7 del Decreto 31 de 1997. No obstante, el Consejo de Estado,

¹ Folios 1-14.

² Folios 51-54.

Radicación : 2019-00297-01
Proceso : EJECUTIVO
Ejecutante : AMANDA GARCÍA GUTIÉRREZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



2

en sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, estableció que los docentes no tienen derecho a la prestación reconocida a la accionante.

Concluyó conforme a lo anterior que, como operador judicial, no estaba obligado a hacer cumplir la decisión objeto de ejecución, por ser esta contraria a derecho.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primer grado, el apoderado judicial de la ejecutante en su recurso³ expuso que no es de recibo que de manera injustificada y vulnerando principios constitucionales, el juez desconozca la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Valle y niegue el mandamiento de pago solicitado.

Agregó que no hay lugar a analizar un asunto ya resuelto y no puede el *a quo* imponer sus propias razones, las cuales se tornan antijurídicas y transgresoras del principio de seguridad jurídica. Que admitir la posición del juez de primera instancia sería aceptar que ninguna sentencia adquiere firmeza y puede ser revisada y desacatada en otro momento.

También señaló que el sustento jurisprudencial utilizado en el auto recurrido no resulta aplicable al presente caso y que la sentencia de abril 14 de 2016, proferida por el Consejo de Estado, a través de la cual unificó su jurisprudencia en relación con el reconocimiento de la prima de servicios consagrada en el Decreto 1042 de 1978, a favor de los docentes, no puede aplicarse al caso del demandante de manera retroactiva, puesto que fue emitida con posterioridad a la decisión de segunda instancia que se aporta como título ejecutivo.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si el juez se encuentra facultado para negar el mandamiento de pago, bajo el argumento que la decisión judicial que se pretende ejecutar es ilegal por haber acaecido un cambio en el precedente jurisprudencial.

5.2. TESIS

Teniendo en cuenta la finalidad del proceso ejecutivo, el juez debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la procedencia del mandamiento de pago y, por lo tanto, no está facultado para efectuar un nuevo examen de legalidad de la providencia objeto de ejecución, en aras de garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.

5.3. RECuento NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA) no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, es necesario remitirse al

³ Folios 72-75.



Código General del Proceso (CGP) y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explicará a continuación.

El artículo 297 del CPACA⁴ establece que son títulos ejecutivos: **(i)** las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que condenen a una entidad pública al pago de sumas de dinero; **(ii)** las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que una entidad pública quede obligada al pago de sumas de dinero; **(iii)** el contrato estatal, el acta de liquidación, los documentos en que consten las garantías del contrato —que deberán estar acompañados del acto administrativo que declare el incumplimiento contractual— o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, y **(iv)** las copias auténticas de los actos administrativos que reconozcan un derecho o admitan la existencia de una obligación.

A su vez, el artículo 422 del CGP⁵ preceptúa que son títulos ejecutivos las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en: **(i)** un documento que provenga del deudor o de su causante; **(ii)** una sentencia condenatoria o cualquier otra providencia judicial; **(iii)** providencias que en procesos policivos aprueben la liquidación de costas o fijen honorarios de auxiliares de justicia, y **(iv)** los demás documentos que expresamente disponga la ley. Con respecto al mandamiento ejecutivo, el artículo 430 del CGP establece que: *“Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal (...)”*.

Más adelante, el mismo artículo 430 dispone que:

“Los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. (...)”

Así, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declarar por el juez en la sentencia o auto que ordene seguir adelante la ejecución, según sea el caso.

El Consejo de Estado sostuvo que los títulos ejecutivos deben cumplir con ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales: i) Las formales, se refieren a las que den fe de que los documentos que lo conforman sean auténticos y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o Tribunal de

⁴ **Artículo 297. Título Ejecutivo.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

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

⁵ **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.

Radicación : 2019-00297-01
Proceso : EJECUTIVO
Ejecutante : AMANDA GARCÍA GUTIÉRREZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



4

cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de una providencia judicial que preste mérito ejecutivo. ii) Las sustanciales, hacen alusión a que las obligaciones sean claras, expresas y exigibles. Igualmente ha señalado que un título ejecutivo puede ser singular, cuando está constituido en un solo documento, o complejo, cuando esté integrado por un conjunto de documentos⁶.

Dicha Corporación, también señaló que una obligación es clara, cuando no surge duda del contenido y características de la misma; expresa, cuando consigna taxativamente la existencia del compromiso, y exigible, cuando para pedir el cumplimiento no es necesario agotar plazos o condiciones, o los mismos ya se han agotado⁷.

Adicionalmente, la misma colegiatura expuso que la finalidad del proceso ejecutivo es garantizar el ejercicio libre y eficaz de los derechos respecto de los cuales no hay duda de que le pertenecen a una persona; es una herramienta que brinda el ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho material o sustancial del que se es titular. En consecuencia, su propósito no es procurar el reconocimiento del derecho o interés protegido, el cual ha debido ventilarse en el proceso correspondiente, sino su satisfacción a través de la vía coactiva.

En este punto, resulta pertinente traer a colación el siguiente extracto jurisprudencial:

“En primer lugar, la Sala advierte que el proceso ejecutivo es un instituto jurídico procesal idóneo para garantizar el ejercicio libre y eficaz de los derechos respecto de los cuales no hay duda que le pertenecen a una persona, incluso mediante el uso de la facultad coercitiva de la rama jurisdiccional del poder público.

En otras palabras, el proceso ejecutivo es una herramienta por medio de la cual el ordenamiento jurídico le brinda a los asociados la posibilidad de hacer efectivo el derecho material o sustancial⁸ del que son titulares, como una manifestación del compromiso del Estado colombiano en la consecución de sus fines esenciales⁹.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-454 de 12 de junio de 2002 (MP Alfredo Beltrán Sierra), se pronunció acerca de la finalidad del proceso ejecutivo, en los siguientes términos:

“4.1. El proceso ejecutivo en general tiene por finalidad obtener la plena satisfacción de una prestación u obligación a favor del demandante y a cargo del demandado; se trata, como lo han definido los doctrinantes de una pretensión cierta pero insatisfecha, que se caracteriza porque no se agota sino con el pago total de la obligación”. [Subraya la Sala]

Posteriormente, la misma Corporación, mediante sentencia C-573 de 15 de julio de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), resaltó que:

⁶ C. de E. Sección Tercera, auto de enero 31 de 2008, CP. Dra. Myriam Guerrero de Escobar, Radicación No. 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201).

⁷ C. de E. Sección Tercera, providencia de mayo 14 de 2014, CP. Dr. Enrique Gil Botero, radicación 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586).

⁸ Constitución Política de Colombia. “**Artículo 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”. [Resalta la Sala].

⁹ *Ibíd.*, “**Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. [Subraya la Sala].

Radicación : 2019-00297-01
Proceso : EJECUTIVO
Ejecutante : AMANDA GARCÍA GUTIÉRREZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



5

“4.2. La existencia de esta clase de procesos tiene como soporte la garantía de la propiedad privada y de los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles, y su finalidad consiste en satisfacer los derechos cuando los obligados no cumplen libremente con sus obligaciones. La ejecución pretende, entonces, la satisfacción del crédito reclamado por el ejecutante, es decir, hacer efectivo el derecho del acreedor frente al deudor, quien de manera libre ha contraído una obligación con aquél”. [Subraya la Sala]

Finalmente, en sentencia T-080 de 29 de enero de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), la Corte señaló:

“...De acuerdo con lo anterior, la finalidad del proceso ejecutivo es la de procurar al titular del derecho subjetivo o del interés protegido, no el reconocimiento de este derecho o interés, el cual ha debido ventilarse en el proceso correspondiente, sino su satisfacción a través de la vía coactiva¹⁰”.

En suma, la finalidad del proceso ejecutivo no es declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya está reconocido en una prueba pre constituida¹¹, y es por tal razón que el análisis de procedencia del mandamiento de pago se ha de limitar a verificar si las obligaciones son claras expresas y exigibles.

5.4. CASO CONCRETO:

De conformidad con el artículo 328 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, la Sala procederá a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El juez de primera instancia, mediante el auto recurrido, negó el mandamiento de pago por considerar que el título ejecutivo es ilegal en la medida que el Consejo de Estado, en sentencia de unificación, dispuso que los docentes no tienen derecho a la prima de servicios que le fue reconocida a la demandante a través de la providencia en ejecución.

Por su parte, el apoderado de la demandante, en suma, señaló en el recurso de apelación impetrado que en este proceso no hay lugar a analizar un asunto ya resuelto, pues de tal modo se está vulnerando el principio a la seguridad jurídica, al efectuar nuevamente la revisión de una decisión que ha hecho tránsito a cosa juzgada.

Para este juzgador en sede de alzada, resultan pertinentes los argumentos expuestos por la parte apelante, puesto que, como fue expuesto en el acápite anterior, la finalidad del proceso ejecutivo no es efectuar el análisis sobre la procedencia del reconocimiento del derecho o interés protegido, el cual debió ventilarse en el proceso correspondiente, sino la satisfacción de éste.

Tal como lo señaló el apoderado de la demandante, efectuar un nuevo análisis de la sentencia objeto de ejecución dentro del proceso ejecutivo resulta una conducta palmariamente transgresora de los principios de cosa juzgada¹² y de la seguridad

¹⁰ C. de E. Sección Primera, auto de julio 12 de 2018, CP. Dra. María Elizabeth García González, radicación 81-001-23-33-003-2017-00042-01.

¹¹ Procesos Ejecutivos, Declarativos y Cautelares, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal N° 2., Marco Gerardo Monroy Cabra, Página 50, 1984.

¹² “La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Los citados efectos se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias y alcanzar un estado de seguridad jurídica” (Corte Constitucional, C-100 de 2019).

Radicación : 2019-00297-01
Proceso : EJECUTIVO
Ejecutante : AMANDA GARCÍA GUTIÉRREZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



6

jurídica¹³, en la medida que se abriría la puerta para que en el referido trámite se genere una nueva discusión respecto a una decisión ejecutoriada.

Ahora bien, en el caso presente, el título que se pretende ejecutar está contenido en las sentencias de octubre 29 de 2013¹⁴, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Cali y la No. 236 de julio 14 de 2015¹⁵ expedida por esta Corporación, a través de las cuales se ordenó al Municipio de Santiago de Cali reconocer y pagar la prima de servicios a favor de la demandante, en su calidad de docente.

Por tanto, al efectuar el estudio de procedencia del mandamiento de pago, ha de limitarse a verificar si el título ejecutivo contenido en la aludida providencia es claro, expreso y exigible, más no efectuar un nuevo estudio de legalidad del fallo.

En este punto, es pertinente recordar que frente al reconocimiento y pago de la prima de servicios a favor de los docentes, durante un tiempo considerable hubo disparidad de criterios y que fue a raíz de dicha discrepancia que el Consejo de Estado profirió la sentencia de unificación de abril 14 de 2016¹⁶.

En esta providencia se llevó a cabo el análisis de los argumentos que sustentaban las dos posturas y utilizó varias reglas y métodos de interpretación, de acuerdo a la Constitución, para concluir que la Ley 91 de 1989 no crea ni reconoce a favor de los docentes oficiales la prima de servicios contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978, y que sólo a partir del año 2014, dichos servidores adquirieron el aludido derecho, por cuanto así lo dispuso el Decreto 1545 de 2013.

No obstante, la sentencia objeto de ejecución fue proferida con anterioridad a que el Consejo de Estado unificara el criterio frente al reconocimiento de la prima de servicios a favor de los docentes. Luego, incluso, siendo permitido efectuar un análisis de legalidad del título ejecutivo, más allá de la verificación de que este sea claro, expreso y exigible, resulta extremadamente gravoso negar el mandamiento de pago pretendido en el presente caso, bajo el argumento consistente en que éste es ilegal dando aplicación a un precedente jurisprudencial emitido con posterioridad a la ejecutoria de la providencia cuyo cumplimiento se pretende.

Finalmente, le asiste razón al apelante el manifestar que la sentencia¹⁷ en la cual se fundamenta el *a quo* para negar el mandamiento de pago, proferida por esta Corporación tiene supuestos facticos diferentes a los estudiados en este asunto, y así mismo lo reconoce el juez de primera instancia en la providencia apelada, se trata entonces de un pronunciamiento de la Corte Constitucional dentro de una acción de tutela en la cual los efectos son *inter partes*, por lo tanto su planteamiento no puede ser el mismo, ni tampoco se puede aplicar por analogía

¹³ “La Corte Constitucional (SU 072 de 2018) ha explicado que la seguridad jurídica implica que “en la interpretación y aplicación del derecho es una condición necesaria de la realización de un orden justo y de la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, dado que solo a partir del cumplimiento de esa garantía podrán identificar aquello que el ordenamiento jurídico ordena, prohíbe o permite”.

¹⁴ Folios 17-33

¹⁵ Folios 34-42

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 14 de abril de 2016, CP Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicación No. CE-SUJ215001333301020130013401.

¹⁷ Sentencia del 14 de marzo de 2019, MP. Oscar A. Valero Nisimblat, Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Ejecutivo, Demandante: Aura María Morales vs. UGPP.

Radicación : 2019-00297-01
Proceso : EJECUTIVO
Ejecutante : AMANDA GARCÍA GUTIÉRREZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI



7

VI. CONCLUSIÓN

Así las cosas, la Sala dispondrá revocar la decisión de negar el mandamiento de pago tomada por el *a quo*, para que, en su lugar, este proceda a realizar el estudio pertinente respecto al cumplimiento de los requisitos de procedencia del mandamiento de pago.

VII. DECISIÓN

La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el auto interlocutorio No. 682 de noviembre 12 de 2019, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por la demandante Amanda García Gutiérrez contra el Municipio de Santiago de Cali.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE al juzgado de origen para que proceda a efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago pertinente, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. (Acta No. ____).

Los magistrados,

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
OMAR EDGAR BORJA SOTO