

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE RIOHACHA  
SALA CIVIL FAMILIA LABORAL

**MARÍA MANUELA BERMUDEZ CARVAJALINO**

Magistrada Ponente

Riohacha, agosto diecinueve (19) de dos mil dieciséis (2016)

*Discutido y aprobado en sesión de fecha 16 de agosto de 2016 ACTA No.013*

<i>Radicado: 44-001-31-05-001-2015-00148-01</i>
<i>Proceso: Ejecutivo Laboral</i>
<i>Demandante: BERNARDA COTES MAESTRE Y OTROS</i>
<i>Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL</i>

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra el auto proferido el 9 de septiembre de 2015 por el Juzgado Primero Laboral de Riohacha, mediante el cual denegó el mandamiento de pago.

**ANTECEDENTES**

1. Obrando por conducto de apoderado judicial legalmente constituido, la señora BERNARDA COTES MAESTRE y quince (15) docentes más, demandaron por la vía ejecutiva laboral a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, pretendiendo se libre mandamiento

ejecutivo a su favor y a cargo de la parte demandada, por la suma que a cada uno corresponde por concepto de sanción moratoria por pago extemporáneo de cesantías<sup>1</sup>, establecida por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006. Solicitan igualmente, que se condene a la parte demandada al pago de las costas del proceso.

Para el efecto, exhiben lo que denominan como “*título ejecutivo complejo*” compuesto por: i) las correspondientes resoluciones mediante las cuáles se les reconocieron cesantías y ii) recibo de pago y/o certificación de pago extemporáneo.

2.El Juzgado Primero Laboral del Distrito Judicial de Riohacha, por auto del 9 de septiembre de 2015 negó el mandamiento de pago solicitado.

Estimó la juez *a quo* que en el presente caso no se exhibió título ejecutivo que permita el cobro por esta vía de las sumas adeudadas, por cuanto: i) la obligación exigida (sanción moratoria) no consta de manera expresa en el título complejo allegado; iii) no se agotó la reclamación previa ante la entidad pública demandada, como requisito de procedibilidad para acudir a la justicia ordinaria; iii) aún si el título exhibido fuese el adecuado para la ejecución, se habría presentado incompleto, por cuanto se requiere para su liquidación la certificación sobre el salario devengado por cada uno de los servidores públicos reclamantes.

3. Contra la anterior decisión, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos:

- En primer lugar cita diferentes decisiones tomadas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en las que, además de dirimir conflicto respecto de las demandas ejecutivas para reclamar sanción moratoria, otorgando la competencia a la justicia laboral, agrega que en estos casos la obligación opera en virtud de la ley, por lo que

---

<sup>1</sup> Los valores discriminados para cada demandante obran a folio 2 del expediente.

no requiere reconocimiento judicial o del deudor, de modo que procede la acción ejecutiva y no la ordinaria, siendo el título el acto de reconocimiento de las cesantías y la constancia de pago tardío o no pago de las mismas.

- Respecto al tema de la falta de integración del título considera que las resoluciones de reconocimiento de las cesantías poseen la información suficiente sobre los salarios de cada trabajador, con lo cual se puede calcular el monto de las cesantías sin necesidad de certificaciones adicionales.

- Pide además, dar aplicación “a los principios del derecho laboral, tales como el *in dubio pro operario* y el de *progresividad de los derechos de los trabajadores...*”

-

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia de la Sala**

Antes de toda consideración, debe decirse que la providencia es apelable, por disponerlo así el numeral 8° del artículo 65 del C.P. del T., por lo que esta Sala de Decisión tiene competencia funcional para desatar el conflicto planteado.

### **Problema jurídico**

De conformidad con lo planteado en el recurso, corresponde a esta Sala estudiar los documentos presentados como título base de recaudo a fin de establecer si los mismos prestan mérito ejecutivo para el cobro de la sanción por mora en el pago de las cesantías que le fueron reconocidas a los demandantes mediante sendas resoluciones expedidas por la entidad accionada; y en caso afirmativo, deberá además la Sala establecer si la sanción acumulada asciende a la suma indicada en la demanda.

Para esta Corporación, no existe en el presente caso título ejecutivo en virtud de la cual pueda dictarse orden de pago por la vía ejecutiva, de conformidad con las consideraciones que a continuación se exponen:

**i) Cuestión previa. Carácter vinculante de las providencias emanadas de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CJS**

En vista de que la demanda y el recurso de apelación se basan, esencialmente, en la aplicación del criterio asumido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según el cual es posible iniciar con éxito proceso ejecutivo sin necesidad de pronunciamiento previo del empleador o la autoridad judicial sobre el reclamo de la sanción moratoria por pago extemporáneo de cesantías, es necesario entonces realizar las siguientes precisiones.

El artículo 256-6 de la Carta Magna otorga al Consejo Superior de la Judicatura, la función de “*dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones*”. Y más específicamente, la Ley Estatutaria de Justicia, en su artículo 112, que consagra las funciones de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, incluye entre ellas la de “*Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones, y entre éstas y las autoridades administrativas a las cuales le ley les haya atribuido funciones jurisdiccionales...*”

La resolución del conflicto de competencias, que en desarrollo de esta función constitucional, profiere la Sala en cuestión, generan un doble efecto: i) en primer lugar, son de obligatorio acatamiento para las autoridades que se encontraban en conflicto, y, por tanto, aquel Despacho a favor del cual se dirima el conflicto estará obligado a tramitar el proceso objeto de discusión. Por otro lado, tratándose de un tribunal de cierre en esta materia, ii) cuando existan varios pronunciamientos de la Sala en un mismo sentido que puedan catalogarse como precedente, se convierte en

obligatorio para todos los jueces el acatamiento de su *ratio decidendi*, por lo que no podrán formular conflicto de competencia por los mismos hechos, salvo que **expresamente** argumenten porqué se apartan del precedente<sup>2</sup>.

El precedente vinculante del Consejo Superior de la Judicatura por este extremo, se limita a la materia de su competencia, sobre el cual opera como tribunal de cierre, esto es, **al sentido en el cual se debe dirimir un conflicto de jurisdicción y las reglas y subreglas que sirven de fundamento a esa decisión**. Sin embargo, no tienen la misma fuerza vinculante las apreciaciones que la Sala pueda, accidentalmente, realizar sobre el tema de fondo del proceso en el que se ha suscitado el conflicto, pues. Una interpretación contraria convertiría a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria en tribunal cierre de todas las jurisdicciones, pues recuérdese que allí pueden llegar negocios de cualquier naturaleza, con lo que terminaría entonces desplazando esta institución a las demás cortes que tienen esta función unificadora (Corte Constitucional, Suprema de Justicia y Consejo de Estado).

Por todo lo anterior, y en lo que al presente asunto respecta, el Tribunal debe expresar que conoce suficientemente los pronunciamientos del Consejo Superior de la Judicatura que refiere el actor cuyo precedente está obligado a acatar, y en consecuencia, al igual que lo hiciera la juez *a quo*, declara su competencia para conocer del presente proceso ejecutivo laboral para reclamar el pago de sanción moratoria por pago extemporáneo de cesantías.

Sin embargo, esta Corporación se apartará de la conclusión del alto Tribunal respecto a los documentos que constituyen título ejecutivo para el efecto, pues, como se dejó dicho, ello no corresponde al eje principal de competencia de la Sala Jurisdiccional, por lo que sus disquisiciones al respecto no tienen fuerza vinculante. Y, si en gracia de discusión lo

---

<sup>2</sup> Al respecto puede consultarse, entre muchas otras, la Sentencia SU-053 de 2015.

tuviesen, el siguiente acápite posee la suficiente carga argumentativa para explicar las razones por las cuales esta Sala se aparta de aquel criterio, al igual que lo hiciera la juez *a quo*.

## **ii) El proceso ejecutivo laboral**

El artículo 100 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social establece la existencia de acciones ejecutivas en materia laboral, así: “...*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 emane de una decisión judicial o arbitral firme*”.

Evidente es entonces que la primera exigencia del legislador para la procedencia de esta acción expedita es que la obligación que se pretende cobrar conste en un instrumentos, es decir “*en un acto o documento*” al que comúnmente denominados *título ejecutivo*; y que además, debe provenir del deudor, su causante o de autoridad judicial o arbitral.

Así, pues, el cobro coactivo de una obligación por medio de acción ejecutiva es una garantía excepcional para el acreedor, que surge del consentimiento previo y expreso del deudor al suscribir un documento con los requisitos antes señalados, o, de la orden de autoridad competente que imponga la obligación en cabeza de éste y en favor de aquel.

En cuanto a las características del título, se dice que la obligación es **expresa**, cuando sin ser implícita o presunta, está inequívocamente determinada o determinable en el documento; **es clara**, cuando consta su elemento subjetivo del acreedor y deudor, así como el plazo de la prestación debida; **es exigible**, cuando no está sometida a plazo o condición, y en caso de estarlo, se haya cumplido o verificado ésta; y constituye plena prueba el documento, cuando dada su autenticidad se tiene certeza de quien es su autor.

En el presente caso, el título ejecutivo complejo que se exhibe, lo configuran las resoluciones que reconocieron a cada actor sus cesantías, **más no la sanción moratoria**, y la certificación de la fecha del pago que el apoderado califica de extemporánea, sin que allí tampoco se haya reconocido **expresamente** la sanción moratoria en cuestión.

El examen de los documentos anexados al libelo evidencia su insuficiencia para constituirse como título ejecutivo de la sanción reclamada, pues, contrario a los planteamientos esbozados por el recurrente, **no cumple con el requisito de ser expresa**, toda vez que aquella no consta en ninguno de los documentos referenciados.

No basta entonces con la demostración de los supuestos de hecho que otorgarían a los servidores en cuestión el derecho al pago de esta sanción para la procedencia de la acción ejecutiva, pues, reitera la Sala, si no media título ejecutivo en los términos antes expuestos, forzoso será acudir a la acción ordinaria para el reconocimiento de lo pretendido, toda vez que, al no existir reconocimiento de la obligación por parte del deudor, ni decisión de autoridad competente que así lo disponga, la obligación carece hasta este momento de instrumento que abra paso a la ejecutabilidad.

Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores<sup>3</sup>, **la consagración legal de una obligación no constituye a la misma como ejecutable**; y para ilustrar este punto con el mejor de los ejemplos, obsérvese cómo ni siquiera las cesantías - prestación principal de la cual se desprende la sanción exigida- cuentan con la virtualidad de la ejecutabilidad sin que medie como título el acto de reconocimiento por parte del empleador. Si atendiésemos a la tesis de la Sala Disciplinaria a la que se allana el recurrente, bastaría entonces con que el trabajador exhiba como *“título complejo”* el contrato de trabajo y una constancia de salarios y tiempo de servicio, pues cómo el derecho a las cesantías está claramente señalado en la ley, estos documentos serían suficientes para determinar el monto de lo

---

<sup>3</sup> Ver, entre otras el auto del 19 de diciembre de 2012, Radicación 2012-00104-01

adeudado por este concepto y procedería entonces la reclamación ejecutiva de esta prestación derivada de la ley, cosa que evidentemente no ocurre, pues es deber del acreedor concurrir al juez en proceso ordinario declarativo que señale que tiene este derecho. Así, pues, si no es posible ejecutar la obligación principal sin reconocimiento por parte del empleador o del juez, la misma suerte debe correr la sanción moratoria, obligación accesoria que se desprende de aquellas.

Ahora bien, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura sostiene la existencia de una ejecutabilidad sin necesidad de pronunciamiento judicial o del deudor, por una supuesta consagración *ope legis* ya que por disposición de la Ley 1071 de 2006, para que surja esta obligación “*bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto...*”

Al respecto, considera esta Corporación que se está confundiendo las condiciones para que surja el derecho en cabeza del trabajador a exigir a la administración el pago de la sanción y las de ejecutabilidad de la misma. En efecto, aunque en muchas ocasiones estas facultades del acreedor se presentan al mismo tiempo, es posible que requieran de requisitos distintos.

Piénsese por ejemplo en las obligaciones bancarias en las que se pacta la necesidad de mora en determinado número de cuotas para poder ejecutar al deudor, caso en el cual, desde la primera cuota en mora puede el banco **exigir el pago al deudor**, pero no puede ejecutarla hasta cumplir el número de cuotas pactado, salvo que se haya pactado cláusula aceleratoria. Así mismo, en sede judicial, recordemos las restricciones para ejecutar condenas en contra de entidades estatales 6, 12 o 18 meses luego de quedar en firme la sentencia<sup>4</sup>. En este caso el acreedor, durante

---

<sup>4</sup> Dependiendo de la norma aplicable (C.P.C., C.G.P., C.C.A., o, C.P.A.C.A.) y la entidad condenada (La Nación, E.S.E., entidades territoriales, etc.).

este período, puede exigir el pago directo a la entidad, pero no iniciar el proceso ejecutivo en su contra.

En el presente caso, considera la Sala que la expresión en cuestión contenida en la Ley 1071 de 2006 abre paso a la exigibilidad de la obligación ante la entidad empleadora, pero, no así para la ejecución judicial, pues la norma laboral especial es absolutamente clara cuando señala que se requiere de instrumento donde conste la obligación.

### **iii) La posición del Consejo de Estado**

Finalmente, como el actor cita algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, es preciso señalar que estas providencias se refieren únicamente al término para que empiece a generarse este derecho, más no al medio judicial para su reclamación o la forma de configurar el título ejecutivo, pues, sobre estos puntos, el Consejo de Estado viene pronunciándose de manera uniforme hace varios años en el mismo sentido que esta corporación.

En efecto, desde la sentencia de Sala Plena **por importancia jurídica** del 27 de marzo de 2007, Exp. IJ 2000-2513, el Consejo de Estado unificó su posición señalando los supuestos de hecho que pueden presentarse y frente a cuáles de ellos cabe la acción ejecutiva o la ordinaria.

Señaló entonces que la acción ejecutiva será posible en los casos en los que: i) la administración reconoce **oportunamente** las cesantías pero no las paga; ii) la administración las reconoce **oportunamente** pero las paga tardíamente. Sin embargo, al igual que lo ha expuesto esta Sala, consideró la procedencia de la acción condicionada a que *“...la obligación debe reunir los requisitos previstos en los artículos 100 y siguientes del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, esto es, ser expresa, clara, exigible y constar en documento que provenga del deudor o de su causante  **pues el fundamento del proceso ejecutivo es la certeza sobre la existencia de la obligación**”* (Resalta esta Sala).

Y para mayor precisión, agregó:

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

*“En este caso el interesado debe provocar el pronunciamiento de la administración para obtener el acto administrativo que le sirva de título ejecutivo ante la Jurisdicción Laboral...”*

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

Este criterio además fue reiterado recientemente en sentencia del 16 de julio de 2015, Exp. No. 20130048002 (1447-2015), citada por la juez a quo.

Se observa entonces, con claridad meridiana, que la posición jurisprudencial del tribunal de cierre en materia contencioso administrativa se opone, al igual que esta Sala, a la pretensión de ejecutar a la administración para el pago de la sanción moratoria sin provocar primero el pronunciamiento favorable en vía administrativa o en su defecto, la decisión de autoridad judicial que así lo ordene mediante sentencia en firme.

En conclusión de todo lo anterior, encuentra la Sala que la negativa a librar orden de pago por concepto de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995 se encuentra ajustada, toda vez que los actos administrativos y las certificaciones allegados al expediente como título ejecutivo complejo, no prestan mérito ejecutivo para el cobro de la condigna sanción moratoria, pues, se echa de menos la documental donde conste el reconocimiento de la misma por parte de la administración y/o una condena impuesta por autoridad jurisdiccional. Así, pues, habrá de confirmarse la providencia objeto de apelación que denegó el mandamiento de pago solicitado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, Sala Civil Familia Laboral,

### **RESUELVE**

**Primero: CONFIRMAR** el auto proferido por el Juzgado Primero Laboral de Riohacha, el nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015) , mediante el cual denegó el mandamiento de pago solicitado por BERNARDA COTES MAESTRE, LEDA CRUZ CUETO BRITO, RITA MANJARRES BERMUDEZ, CARLOS ENRIQUE BRITO MANJARRES, EMMA BEATRIZ BRITO TONCEL, MAFALDA ESTHER ARAGON ZARATE, MARIA CECILIA OÑATE RODRIGUEZ, ROSIRIS JOSEFA OÑATE CANTILLO, JORGE LUIS CARAZO TORREGROZA, NOHEMI MARIA REDONDO RODRIGUEZ, ELIZABETH MENDOZA GAMEZ, REBECA PINZON ARAGON, LUZMILA DE JESUS OJEDA IGUARAN, MARITZA FONSECA OVALLE, JOSE MANUEL ROMERO OROZCO y ROSA LUCIA DAZA MEJIA, contra la NACION – MINISTERIO DE EDUCACION – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

**Segundo:** Sin costas en esta instancia porque no aparecen causadas.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

*Maria Manuela Bermudez Carvajalino*  
MARIA MANUELA BERMUDEZ CARVAJALINO

Magistrada

*Ramos Salas*  
HOOVER RAMOS SALAS

Magistrado

*Carlos Villamizar Suarez*  
CARLOS VILLAMIZAR SUAREZ

Magistrado