

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. 170

MAGISTRADA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTALORA

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00203-01
EJECUTANTE:	AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
ASUNTO	REVOCA AUTO QUE NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO

I. OBJETO DE LA DECISION

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 965 del 12 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali, que negó el mandamiento de pago solicitado por la señora AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.

II. ANTECEDENTES

La señora AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA 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 ordenadas por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial del 17 de febrero de 2014¹, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cali, ADICIONADA mediante providencia del 25 de febrero de 2016 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca², que dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 965 del 12 de noviembre de 2019³, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali negó el mandamiento de pago solicitado por la demandante AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA en contra del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. Como sustento de su decisión adujo que la demandante no acreditó el cumplimiento del trámite conciliatorio previo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

¹ Folios 7-19

² Folios 20-39

³ Folios 54

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte demandante en su recurso⁴ expuso que el título ejecutivo está constituido por una providencia judicial en firme, proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral.

Afirma que la prima de servicios constituye un factor salarial, por tanto, el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, resulta ajeno al presente caso; el mandamiento de pago pretendido tiene origen en el reconocimiento de una acreencia laboral, como lo es la prima de servicios, que no está sujeta al agotamiento de la conciliación previa a la presentación de la demanda ejecutiva.

Concluye indicando que conforme al artículo 298 y numeral 1 del artículo 297 del CPACA, se impone al juez la obligación que si transcurrido un (01) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento, sin distingo si la entidad pública condenada sea nacional o municipal.

IV. CONSIDERACIONES:

IV.1. Problema Jurídico

¿En el presente caso la conciliación prejudicial establecida en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 es exigible para incoar la acción ejecutiva?

IV.2. Recuento normativo y jurisprudencial

El Decreto 1716 de 2009, mediante el cual se reguló la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo dispone lo siguiente:

"Artículo 2°. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocerla Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan. Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado..."

⁴ Folios 46 - 48

Posteriormente, en aras del fortalecimiento de este mecanismo alternativo de solución de conflictos se promulgaron las Leyes 1367 de 2009, 1394 y 1395 de 2010.

Con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- se señaló que, cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, disponiendo además que en los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida y cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario agotar tal procedimiento previo.

Por su parte, la Ley 1551 de 2012 relacionada con la modernización, organización y el funcionamiento de los municipios, en su artículo 47 señaló como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios el agotamiento de la conciliación prejudicial, en los siguientes términos:

“ARTICULO 47- La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para los asuntos contencioso administrativos.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

(...)

A su vez, el artículo 613 del CGP, en cuanto a la audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contenciosos administrativos, dispuso:

*“(...) Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. **No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten,** como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública. Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso...” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

Ahora bien, como se puede observar, el CGP artículo 613 en principio contraría lo establecido en la Ley 1551 de 2012, norma anterior, que dispone en su artículo

47 la obligatoriedad del agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra municipios; incompatibilidad normativa que debe entenderse salvada o resuelta en razón, no solo de que la norma especial constituye una excepción a la general, sino porque la norma especial encuentra su justificación en una más adecuada y razonable regulación de una determinada materia dadas sus particularidades o especificidad⁵.

En este contexto, debe allegarse a la conclusión de que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 es una norma especial que subsiste, aplicable respecto a lo dispuesto en el artículo 613 del CGP, así esta última norma sea posterior, por cuanto aquella, regula de manera especial el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos en que sea demandado un municipio, mientras que la segunda se refiere en forma genérica a la exclusión del requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública, presupuestos que además no convergen en el presente asunto.

Precisado lo anterior, se concluye que previo a adelantar el proceso ejecutivo en contra de un Municipio se debe agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad exigida por el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, **salvo los casos en que versen derechos laborales**, por lo que debe analizar el Despacho las características del proceso ejecutivo y si la reclamación que se está versando deviene de derechos ciertos mínimos, e irrenunciables derivados de una prestación laboral.

5.3 De la conciliación extrajudicial y los derechos establecidos en la Ley:

La Corte Constitucional en sentencia T-023 de 2012 se refirió de la siguiente forma a los asuntos que no son susceptibles de conciliación extrajudicial, en el siguiente sentido:

*“(...) se observa que no son susceptibles de conciliación extrajudicial (i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario, (ii) los que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, (iii) aquellos en los cuales la correspondiente acción haya caducado; así como, (iv) **los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derechos de carácter laboral ciertos e indiscutibles y a derechos mínimos e intransigibles, en cumplimiento del mandato del artículo 53 Superior** y de la referida sentencia de unificación del Consejo de Estado. En otras palabras, en estos casos señalados **no se exige** el agotamiento del referido requisito de procedibilidad.” (Negritas y subrayas fuera de texto).*

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. CP. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Providencia del catorce (14) de abril de dos mil diez (2010). Radicación 44001-23-31-000- 200000522-03(27781).

En este mismo sentido el Consejo de Estado⁶ ha precisado que “(...) *en el campo del derecho administrativo laboral, la Constitución Política establece la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (art. 53 de la CP).*”

Así las cosas, la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es exigible en los casos que se pretenda el reconocimiento de los derechos mínimos establecidos en normas laborales conforme al artículo 53 Superior, principio que resalta la protección constitucional que se le brinda al trabajador, tal como lo establece el artículo 2 de la Carta Política.

La Corte Constitucional ha insistido que los acuerdos conciliatorios en los que se desconozcan los mínimos de la normatividad laboral carecen de fuerza frente a la Constitución Política, pues, la conciliación en derecho laboral es relativa y no puede abarcar derechos irrenunciables de los trabajadores: “(...) *en lo referente a las conciliaciones en materia laboral, si bien, en cuanto cumplan las condiciones legales, están llamadas a resolver las diferencias entre patronos y trabajadores en aspectos salariales y prestacionales, carecen de fuerza, frente a la Constitución, para hacer que el trabajador mediante ellas renuncie a derechos suyos ciertos e indiscutibles (...)*”⁷

Se infiere entonces, tal como lo ha entendido la jurisprudencia, que **en tanto se demande el reconocimiento de derechos laborales establecidos en la Ley**, ellos tienen carácter mínimo y, por consecuencia, son irrenunciables lo cual impone al juzgador determinar, en cada caso concreto, si debe o no agotarse el requisito de conciliación extrajudicial previamente.

5.4 De los derechos ciertos, indiscutibles e irrenunciables.

El artículo 53 de la Constitución Política estableció que los trabajadores cuentan con unos mínimos fundamentales y ello implica su carácter de ciertos e indiscutibles, sin posibilidad de negociación por las partes.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 08 de junio de 2011, Radicado No. 35157, señaló al respecto:

*“...el carácter de cierto e indiscutible de un derecho laboral, que impide que sea materia de una transacción o de una conciliación, surge del cumplimiento de los supuestos de hecho o de las condiciones establecidas en la norma jurídica que lo consagra. Por lo tanto, un derecho será cierto, real, innegable, cuando no haya duda sobre la existencia de los hechos que le dan origen y exista certeza de que no hay ningún elemento que impida su configuración o su exigibilidad. **Lo que hace, entonces, que un derecho sea indiscutible es la certeza sobre la***

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia radicación 68001-23-31-000-2011-00450-01 (2931-13) C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia del 09 de diciembre de 1999. Radicación T 1088/99. MP JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO.

realización de las condiciones para su causación y no el hecho de que entre empleador y trabajador existan discusiones, diferencias o posiciones enfrentadas en torno a su nacimiento, pues, de no ser así, bastaría que el empleador, o a quien se le atribuya esa calidad, niegue o debata la existencia de un derecho para que éste se entienda discutible, lo que desde luego no se correspondería con el objetivo de la restricción, impuesta tanto por el constituyente de 1991 como por el legislador, a la facultad del trabajador de disponer de los derechos causados en su favor; limitación que tiene fundamento en la irrenunciabilidad de los derechos laborales consagrados en las leyes sociales” (Negrilla y subraya fuera de texto).

Entonces, el carácter de cierto e indiscutible del derecho laboral no deriva de la aceptación que del mismo haga el empleador y tampoco de la circunstancia que por la posición que adopte el mencionado, implique para el trabajador la necesidad de acudir en demanda ante la jurisdicción. Como lo precisa la jurisprudencia traída a colación, no es el desconocimiento del derecho demandado el que le impone su carácter de renunciable o negociable.

Un derecho es cierto en la medida en que esté incorporado en el patrimonio de un sujeto, es decir, cuando operaron los supuestos de hecho de la norma que consagra el derecho, así no se haya configurado la consecuencia jurídica de la misma. Este concepto de derecho cierto está ligado con el de derecho adquirido que la Corte ha construido⁵ y excluye, por lo tanto, las simples expectativas o los derechos en formación.

Por otro lado, la indiscutibilidad de un derecho alude a la certidumbre alrededor de la caracterización del mismo, esto es, a los extremos del derecho y a su quantum, elementos que brillan por su claridad y evidencia, lo cual les entrega el estatus de suficientemente probados. Gracias a esta huella de indiscutibilidad, el reconocimiento de estos derechos, en el plano teórico, no haría necesaria una decisión judicial.

En efecto, la certeza de un derecho corresponde a su efectiva incorporación en el patrimonio del trabajador y la indiscutibilidad hace relación a la seguridad sobre los extremos del derecho.

IV.3. Caso concreto

De conformidad con el artículo 328 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, se resolverá 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, en el auto recurrido negó el mandamiento de pago, por considerar que la demandante no acreditó el cumplimiento del trámite conciliatorio previo que establece el artículo 47 de Ley 1551 de 2012. Por su parte, el apoderado de la parte demandante, señaló en el recurso de apelación impetrado que en este proceso no hay lugar a la exigencia del requisito previo de la conciliación prejudicial, toda vez que el título ejecutivo está constituido por una

providencia judicial en firme, proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que constituye el título ejecutivo en el que se condenó a la entidad territorial al reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978, que constituye un factor salarial, por tanto, el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, no es exigible.

Así las cosas, la sala observa que efectivamente, el objeto de ejecución es un derecho laboral y por tanto, no es exigible a la parte demandante la carga procesal de acreditar el agotamiento de la conciliación extrajudicial.

De conformidad con lo expuesto, se revocará la decisión de negar el mandamiento de pago proferida por el a quo, para que, en su lugar, realice el estudio pertinente respecto a la procedencia de librar el mandamiento de pago.

En consecuencia,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el auto interlocutorio No. 965 del 12 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali que negó el mandamiento de pago solicitado por la demandante AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de Origen para que analice la procedencia de librar el mandamiento de pago pertinente, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada




ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada

Radicación
Medio Control
Ejecutante
Ejecutado

: 76001-33-33-004-2019-00203-01
: EJECUTIVO
: AMPARO ONORIS RIASCOS DE ALOMIA
: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI




VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

VoBo Secretario
Proyectó Amms