

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, febrero veintiséis (26) de dos mil veintiuno (2021)

Auto Interlocutorio No. 46

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2020-00016-01
EJECUTANTE:	LUZ DARY FERNANDEZ GALVIS <a href="mailto:notificacionescali@giraldoabogados.com.co">notificacionescali@giraldoabogados.com.co</a>
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE PALMIRA <a href="mailto:notificacionesjudiciales@palmira.gov.co">notificacionesjudiciales@palmira.gov.co</a>
ASUNTO	NEGÓ MANDAMIENTO DE PAGO – REVOCAR

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

I. OBJETO DE LA DECISIÓN.

La Sala de Decisión resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio del 13 de julio de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual se dispuso negar el mandamiento de pago.

II. ANTECEDENTES

La señora Luz Dary Fernández Galvis a través de apoderado judicial, presentó demanda para que se libre mandamiento de pago<sup>1</sup> en contra del Municipio de Palmira, por las sumas que se ordenó cancelar por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial del 18 de abril de 2016<sup>2</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle, a través de la cual se confirmó la sentencia 131 del 10 de noviembre de 2014 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cali, mediante la cual se dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio del 13 de julio de 2020<sup>3</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, negó el mandamiento de pago, por cuanto la parte demandante no aportó la constancia de agotamiento del trámite conciliatorio establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>1</sup> Ver folios 1 - 18

<sup>2</sup> Ver folios 42 - 60

<sup>3</sup> Ver folio 74

#### **IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:**

El apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación<sup>4</sup> contra la decisión de negar el mandamiento de pago, bajo el argumento que, para el caso en concreto el título ejecutivo está constituido por una providencia judicial en firme de carácter laboral, por lo que indicó que en el presente caso, no resulta exigible el agotamiento de la conciliación prejudicial, comoquiera que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido que el requisito de conciliación no puede ser exigido cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo.

#### **V. CONSIDERACIONES:**

##### **5.1. PROBLEMA JURÍDICO**

El asunto que se discute se contrae a establecer:

¿El requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 resulta exigible cuando se pretende, a través del proceso ejecutivo, el pago de acreencias laborales?

##### **5.2. TESIS**

Se revocará la providencia apelada, comoquiera que conforme a la sentencia C-830 de 2013, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido cuando en la demanda ejecutiva se reclame el pago de acreencias laborales.

##### **5.3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

##### **• DEL PROCESO EJECUTIVO Y EL TÍTULO EJECUTIVO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO:**

La Ley 1437 de 2011 no regula de manera integral el trámite del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo tanto, es necesario remitirse al Código General del Proceso y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación.

El artículo 297 CPACA<sup>5</sup> establece que son títulos ejecutivos: **(i)** las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo

<sup>4</sup> Ver folios 76 -78

<sup>5</sup> 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.

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 CGP<sup>6</sup> establece 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) las providencias que en los procesos policivos aprueben la liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de justicia, y
- (iv) **(iv)** los demás documentos que expresamente disponga la ley.

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”*.

El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva **es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo**, de los cuales surja la certeza legal y judicial del derecho del acreedor y la obligación correlativa del

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.

<sup>6</sup> 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.

deudor.

El título ejecutivo contiene tanto elementos sustanciales como formales. En cuanto a los primeros, se debe verificar si aquél contiene una obligación clara, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, el Consejo de Estado ha dicho:<sup>7</sup>

1. La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa.
2. La obligación es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación.
3. La obligación es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.

- **LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN PROCESOS EJECUTIVOS CONTRA MUNICIPIOS.**

El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, “*Por el cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios*” dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL.** *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 la de los asuntos contencioso administrativos”.*

Conforme a la norma precedentemente citada, se tiene entonces que cuando se pretenda, a través de una demanda ejecutiva, reclamar el pago de acreencias a los municipios, es requisito indispensable para la admisibilidad de la demanda el agotamiento de la conciliación prejudicial.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional, al efectuar la constitucionalidad de la precitada norma declaró su exequibilidad condicionada, bajo el entendido que dicha regla no resulta aplicable cuando se trata de demandas ejecutivas a través de las cuales se pretenda el pago de acreencias laborales. Así lo dispuso dicha Corporación en la sentencia C-533 de 2013, de la cual vale la pena citar el siguiente extracto:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de 26 de febrero de 2014, radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. En esta providencia se citó la siguiente doctrina: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

*“(…)En conclusión, (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales].*

*(ii) El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.*

**(iii) El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a ‘la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales’ (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios (...)**\_(Negrita y subrayas fuera del texto).

#### **5.4. CASO CONCRETO:**

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

Recapitulando, se tiene entonces que el juez de primera instancia dispuso negar el mandamiento de pago por cuanto la parte demandante no aportó al plenario el certificado de agotamiento de la conciliación prejudicial, como requisito de procedibilidad exigido por el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Al respecto, vale la pena señalar que, conforme a las pautas normativas y jurisprudenciales esbozadas en el acápite anterior, que hay lugar a negar el mandamiento de pago cuando no sean aportados los documentos necesarios para configurar el título ejecutivo.

Conforme a lo dicho, la Sala de Decisión encuentra, que la decisión del juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali de negar el mandamiento de pago, por cuanto la parte demandante no aportó la

constancia de agotamiento del trámite conciliatorio establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, debe ser revocada, teniendo en cuenta que, el hecho de que la acreencia cuyo pago deprecia la parte demandante es de carácter laboral y en consecuencia, no resulta exigible para la procedencia de la demanda el agotamiento de la conciliación extra judicial. Esto por cuanto, se itera, si bien el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 dispone dicho requisito cuando se inicie demandas ejecutivas en contra de los municipios, tal regla no resulta aplicable cuando se pretende el pago de acreencias laborales, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-533 de 2013.

Así las cosas, la Sala de Decisión 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, sin exigir el requisito previo de la conciliación.

En consecuencia, se;

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto interlocutorio del 13 de julio de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual se negó el mandamiento de pago, para que, en su lugar, este proceda a realizar el estudio pertinente respecto al cumplimiento de los requisitos de procedencia del mandamiento de pago, sin exigir el requisito previo de la conciliación.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente físico al Juzgado de Origen, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia<sup>8</sup>.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha. Acta No. 15.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

**Los Magistrados**

**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Firmado electrónicamente

**OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**  
Firmado electrónicamente

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Firmado electrónicamente

---

<sup>8</sup> AAGG  
VoBo Secretario