

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021).

Auto interlocutorio No.

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

PROCESO:	Ejecutivo
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00321-01.
EJECUTANTE:	Ana Bell Coca Ortégón. <a href="mailto:notificacionescali@giraldoabogados.com.co">notificacionescali@giraldoabogados.com.co</a>
EJECUTADO:	Municipio de Palmira
DECISIÓN:	Auto que revoca providencia que negó librar mandamiento de pago.

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 97 de febrero 7 de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual dispuso negar el mandamiento de pago.

II. ANTECEDENTES

La señora Ana Bell Coca Ortégón pidió que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra del Municipio de Palmira, por las sumas ordenadas y no pagadas, en las sentencias de noviembre 27 de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali y de abril 19 de 2016 proferida por esta Corporación.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 97 de febrero 7 de 2020<sup>1</sup>, el Juez Cuarto Administrativo de Cali, negó el mandamiento de pago, por cuanto la demandante no aportó constancia de agotamiento del trámite conciliatorio conforme al artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado de la ejecutante interpuso recurso de apelación contra la mencionada decisión argumentando el agotamiento de la conciliación prejudicial no es obligatorio, pues la Corte Constitucional condicionó la exequibilidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, bajo el entendido que el requisito de conciliación no puede ser exigido cuando se trate de acreencias laborales reclamadas a los municipios proceso ejecutivo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Folio 54.

<sup>2</sup> Folios 55 a 57.

RADICACIÓN: 2019-00321-01  
PROCESO: Ejecutivo  
EJECUTANTE: Ana Bell Coca Ortegón  
EJECUTADO: Municipio de Palmira



2

## V. CONSIDERACIONES:

### 5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

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

### 5.2. TESIS

Se revocará la providencia apelada, puesto 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

#### 5.3.1. 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 arriba 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 ejercer el control abstracto de la norma citada, 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 la Corte en sentencia C-533/2013, de la cual vale la pena citar lo siguiente:

*“(...) 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*

RADICACIÓN: 2019-00321-01  
PROCESO: Ejecutivo  
EJECUTANTE: Ana Bell Coca Ortegón  
EJECUTADO: Municipio de Palmira



3

*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. (...)" (Subraya la Sala).*

### **5.3.2. Precisiones sobre la inadmisión en el proceso ejecutivo por falta de requisitos formales de la demanda.**

El Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que si bien el juez está en la obligación de negar el mandamiento de pago cuando no sean aportados los documentos necesarios para configurar el título ejecutivo, es posible inadmitir la demanda para que el ejecutante corrija los requisitos formales de la demanda, verbigracia, la prueba de la existencia y representación de la sociedad, copia de la demanda y sus anexos, etc. Ello en virtud del principio constitucional de la primacía de la sustancia sobre la forma y del acceso a la administración de justicia, pues, de lo contrario, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial.

La doctrina<sup>4</sup> igualmente ha considerado, que solamente en los casos en que no se reúnen los requisitos formales de la demanda, es correcto inadmitir la demanda para que se suplan dichas falencias.

### **5.3.3. Del proceso ejecutivo y el título ejecutivo en la jurisdicción contencioso administrativa. Reiteración jurisprudencial.**

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 (CGP) y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación. El artículo 297 CPACA<sup>5</sup> establece que

<sup>3</sup> C.P. Mauricio Fajardo Gómez, en sentencia del 11/10/2006, Radicación: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566).

<sup>4</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “Código General del Proceso, Parte Especial”, Editorial Dupré (Bogotá 2018) pág. 425.

<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.
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.

RADICACIÓN: 2019-00321-01  
PROCESO: Ejecutivo  
EJECUTANTE: Ana Bell Coca Ortigón  
EJECUTADO: Municipio de Palmira



4

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 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)** 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 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>

<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.

<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.

RADICACIÓN: 2019-00321-01  
PROCESO: Ejecutivo  
EJECUTANTE: Ana Bell Coca Ortegón  
EJECUTADO: Municipio de Palmira



5

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.

#### **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 solamente 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, en primer lugar, vale la pena señalar, 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 y que, cuando se trate de yerros formales de la demanda, el juez ha de conceder a la parte actora el plazo establecido en la ley para que subsane la falencia detectada.

Conforme a lo dicho, encuentra este juzgador, que la decisión del juez de negar el mandamiento de pago por no haber aportado el demandante un documento que hace parte de los requisitos de la demanda sin antes ordenar la inadmisión, va en contravía de los principios de primacía de la sustancia sobre la forma y acceso a la administración de justicia.

Empero, en el *sub examine*, la razón de peso por la cual la decisión bajo estudio debe ser revocada radica en 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 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.

En consecuencia, esta Sala de Decisión

RADICACIÓN: 2019-00321-01  
PROCESO: Ejecutivo  
EJECUTANTE: Ana Bell Coca Ortegón  
EJECUTADO: Municipio de Palmira



**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto interlocutorio No. 07 de febrero 14 de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual negó el mandamiento de pago, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** al Juzgado de Origen para que continúe con el trámite pertinente, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**Los magistrados,**

**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

  
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**