

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Auto interlocutorio No. ____

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA.

ACCIÓN:	Ejecutiva
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2020-00041-01.
EJECUTANTE:	Yaneth Otero Castro notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	Municipio de Palmira notificacionesjudiciales@palmira.gov.co
ASUNTO	Resuelve apelación de auto que negó mandamiento de pago – Revoca

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio del no 211 del 28 de febrero 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 Yaneth Otero Castro solicita que se ordene librar mandamiento de pago a su favor y en contra del Municipio de Palmira, por las sumas ordenadas pagar y no canceladas, en sentencia judicial No. 106 de octubre 17 de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No 211 del 28 de febrero de 2020¹, 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.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

El apoderado judicial de la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión de negar el mandamiento de pago.

¹ Folio 68.

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



2

Explicó que en el presente caso no resulta exigible el agotamiento de la conciliación prejudicial, pues 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 (folios 69 a 71).

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

La Sala revocará la providencia apelada, porque en 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 citada, 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, cabe anotar que la Corte Constitucional, al efectuar el estudio de constitucionalidad de la citada 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 agosto 15 de 2013, MP. Dra. María Victoria Calle Correa, de la cual vale la pena citar el siguiente extracto:

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



3

“(…) 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...

Igualmente, la sentencia C-830 de noviembre 13 de 2013, MP. Dr. Mauricio González Cuervo, sostuvo:

“5.1.1. Dentro de las cuestiones previas, este tribunal reiteró que la norma demandada está vigente, reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de algunas expresiones demandadas y definió la aptitud de las demandas sub examine. Al haberse constatado la existencia de cosa juzgada constitucional sobre algunas expresiones demandadas, decidió ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se había declarado la exequibilidad condicionada de tales expresiones. En consecuencia, el examen de constitucionalidad se hizo sobre la totalidad del contenido del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, por el cargo de vulnerar el artículo 158 de la Constitución, y sobre la expresión demandada del inciso primero del párrafo transitorio del mismo artículo, por el cargo de vulnerar los artículos 53 y 229 de la Constitución.

5.1.2. En el análisis del cargo relativo a la vulneración del artículo 158 de la Constitución, se puso de presente, a modo de parámetros de juzgamiento, los mandatos, las finalidades y las formas de relación de conexidad propias de la unidad de materia y la metodología para examinar su posible vulneración; conforme a esta metodología se estudiaron los antecedentes de la Ley 1551 de 2012, su título y su contexto y contenido básico; con base en estos elementos de juicio se descendió al caso concreto, para señalar la materia dominante de la ley, para precisar el sentido de la norma demandada y para verificar que entre ambas existe una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica. Por lo tanto, se concluyó que este cargo no estaba llamado a prosperar.

5.1.3. En el análisis del cargo relativo a la vulneración de los artículos 53 y 229 de la Constitución, se fijó el contenido y alcance de la norma demandada y, a partir de la Sentencia C-533 de 2013, que contiene un precedente relevante, se descendió al caso concreto para advertir que el condicionamiento contenido en su decisorio también debe hacerse respecto de la norma sub iudice, pues su ratio decidendi conduce a esta conclusión respecto del cargo relativo al referido artículo 53, y para acoger esta misma ratio respecto del cargo relativo al antedicho artículo 229.” (Subraya la Sala)

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



4

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

El Consejo de Estado² 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. Esto 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.

Los doctrinantes³ igualmente han 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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁴ 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.

² C.P. Mauricio Fajardo Gomez, en sentencia del 11/10/2006, Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566)

³ LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “Código General del Proceso, Parte Especial”, Editorial Dupré (Bogotá 2018) pág. 425

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.

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



5

A su vez, el artículo 422 del CGP⁵ 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 dicho⁶:

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 CGP, 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.

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.

⁶ C. de E. Sección Cuarta, CP: Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de febrero 26 de 2014, radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. En esta providencia se citó doctrina de: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



6

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 citadas 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, si se trata 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, se evidencia que la decisión del juez de negar el mandamiento de pago por no haber aportado el ejecutante 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 ejecutante es de carácter laboral. Para dar mayor sustento a dicha afirmación resulta oportuno mencionar la parte resolutive de la sentencia que sirve aquí de título ejecutivo –sentencia del 17 de octubre de 2014- (folios 20-37):

“PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD del Oficio No. 1151.6.1.1573 del 21 de junio de 2013, suscrito por el Secretario de Educación Municipal de Palmira, a través de la cual la administración negó a la demandante la solicitud de reconocimiento y pago de la prima de servicios que hiciera el 19 de junio de 2013.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, CONDÉNESE al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE PALMIRA reconocer, liquidar y pagar a favor de la señora YANETH OTERO CASTRO, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.849.195, PRIMA DE SERVICIOS, advirtiéndole que la misma será reconocida mientras subsista el vínculo laboral, salvo que el gobierno nacional en uso de sus facultades legales regule dicho factor salarial en otros términos o lo sustituya o lo derogue y se liquidará proporcional al tiempo de servicio cumplido por cada año siguiendo las estipulaciones del decreto 1042 de 1978 en cuanto a su causación, monto y periodicidad. (...)”

VI. CONCLUSIÓN

Se concluye entonces que, si bien el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 dispone el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial cuando se inicien demandas ejecutivas en contra de los municipios, conforme a lo señalado en las sentencias C-533 y C-830 de 2013, proferidas por la Corte Constitucional, tal regla no resulta aplicable frente a la demanda de la referencia, en la que se pide la ejecución de una decisión judicial que ordenó el reconocimiento y pago de la “*prima de servicios*”; acreencia que sin lugar a dudas es de carácter laboral.

RADICACIÓN : 2020-00041-01
ACCIÓN : Ejecutiva
EJECUTANTE : Yaneth Otero Castro
EJECUTADO : Municipio de Palmira.



7

Por tal razón, el auto objeto de revisión será revocado. En su lugar, el *a quo* deberá efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago pertinente.

VII. DECISIÓN

En consecuencia, esta Sala,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto interlocutorio No 211 del 28 de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual se negó el mandamiento de pago, por las razones expuestas en esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

Los magistrados,

OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

OMAR EDGAR BORJA SOTO
EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS