

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. 139

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Ejecutivo
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00238-01
EJECUTANTE:	Edison José Mosquera Mosquera notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	Municipio de Santiago de Cali
ASUNTO	Revoca auto que negó mandamiento de pago

I. OBJETO DE LA DECISION

La Sala de Decisión resolverá el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 958 de noviembre 26 de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali, que decidió negar el mandamiento de pago invocado por el señor Edison José Mosquera Mosquera, contra el Municipio de Santiago de Cali.

II. ANTECEDENTES

El señor Edison José Mosquera Mosquera a través de apoderado judicial, presentó demanda en acción ejecutiva para que se libre mandamiento de pago en contra del Municipio de Santiago de Cali por las sumas que se ordenó cancelar por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial del 11 de diciembre de 2013¹ proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cali y confirmada mediante sentencia No. 305 del 4 de agosto de 2015² por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, providencias a través de las cuales se dispuso el reconocimiento de la prestación reclamada.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 958 del 26 de noviembre de 2019³, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por el ejecutante señor Edison José Mosquera en contra del Municipio de Cali.

Como sustento de su decisión adujo que el demandante no acreditó el cumplimiento del trámite conciliatorio previo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 que exige el agotamiento del mencionado requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

¹ Folios 11 a 18

² Folios 21 a 30

³ Folios 45 y vuelto.

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. Dicha providencia constituye el título ejecutivo en el que se dispuso la anulación de un acto administrativo y se condenó a la entidad territorial al reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en el Decreto 1042 de 1978.

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 a este caso, pues el mandamiento de pago pretendido tuvo 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.

Concluyó indicando que conforme al artículo 298 y numeral 1 del artículo 297 del CPACA, se le 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, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento, sin que se distinga si la entidad pública condenada sea nacional o municipal.

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

Pese a que el recurso no hace alusión expresa a exequibilidad condicionada del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, los argumentos expuestos por el recurrente hacen indudable referencia material al contenido de la sentencia a ejecutar, indicando que se trata de acreencias laborales, lo cual constituye precisamente el módulo impuesto por la Corte Constitucional a la mencionada norma para declarar su constitucionalidad. Por esa razón la Sala revocará la providencia apelada, puesto que mediante la sentencia C-830 de 2013⁵, la Corte Constitucional dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-533 de 2013⁶ que 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. Recuento normativo y jurisprudencial.

⁴ Folios 46 – 48.

⁵ C. Constitucional. Sentencia C-830 de noviembre 13 de 2013, MP. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁶ C. Constitucional. Sentencia C-533 de agosto 15 de 2013, MP. Dra. María Victoria Calle Correa.

- **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 (CGP) y aplicar de manera armónica ambos estatutos procesales, tal y como se explica a continuación.

El artículo 297 CPACA⁷ 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.

A su vez, el artículo 422 del CGP⁸ 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.

Con respecto al mandamiento ejecutivo, el inciso primero del artículo 430 del CGP establece lo siguiente:

“Artículo 430. Mandamiento ejecutivo. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al

⁷ **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.

⁸ **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.

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:⁹

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 citada, se tiene 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 el examen de constitucionalidad de la precitada norma declaró su exequibilidad condicionada, bajo el entendido que tal regla no resulta aplicable si se trata de demandas ejecutivas a través de las cuales se pretenda el pago de acreencias laborales.

Así lo dispuso la Corporación en la sentencia C-533 de 2013, de la cual vale la pena citar el siguiente extracto:

“(…) 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

⁹ 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 la siguiente doctrina: Velásquez G., Juan Guillermo. *Los procesos ejecutivos*. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

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 (...)" (subraya la Sala).

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.

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,

RESUELVE:

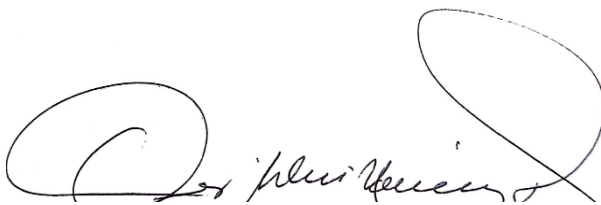
PRIMERO. REVOCAR el auto interlocutorio No. 958 del 26 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por el demandante Edison José Mosquera Mosquera contra el Municipio de Santiago de Cali, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de Origen para que proceda a efectuar el análisis de procedencia del mandamiento de pago pertinente, cancélese su radicación y sin costas en esta instancia¹⁰.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

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

Los Magistrados,



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

¹⁰ “**Artículo 188.** Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.” Como lo señala la disposición transcrita del CPACA, en los autos no es indispensable hacer referencia a las costas en esta jurisdicción. (Ley 1437 de 2011).