

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio No. \_\_\_\_

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

PROCESO:	Ejecutivo
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00243-01
EJECUTANTE:	Henry Guerrero Bustos <a href="mailto:notificacionesCali@giraldoabogados.com.co">notificacionesCali@giraldoabogados.com.co</a>
EJECUTADO:	Municipio de Santiago de Cali
ASUNTO	Revoca auto que negó mandamiento de pago

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 964 de noviembre 19 de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por el señor Henry Guerrero Bustos contra el Municipio de Santiago de Cali.

II. ANTECEDENTES

El señor Henry Guerrero Bustos 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 que se ordenó cancelar por concepto de la prima de servicios en la sentencia judicial No. 104 de junio 19 de 2015<sup>1</sup> proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cali y confirmada mediante sentencia de octubre 26 de 2015<sup>2</sup> por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, a través de las cuales se dispuso el reconocimiento y pago de la prestación reclamada.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

<sup>1</sup> Folios 10 a 11.

<sup>2</sup> Folios 12 a 18.



Mediante auto interlocutorio No. 964 de noviembre 19 de 2019<sup>3</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por el demandante Henry Guerrero Bustos en contra del Municipio de Santiago 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 requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

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

Inconforme con la decisión adoptada por el juez de primera instancia, el apoderado judicial de la parte demandante en su recurso<sup>4</sup> 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 al presente caso, pues el mandamiento de pago pretendido tuvo su 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 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. COMPETENCIA.**

---

<sup>3</sup> Folios 41 y vuelto.

<sup>4</sup> Folios 43 - 45



De conformidad con lo establecido en los artículos 153<sup>5</sup> y 243 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 321 numeral 4 y 438 del CGP, al haberse negado el mandamiento de pago, dicha providencia es susceptible del recurso de apelación<sup>6</sup>.

Este Tribunal es, además, competente para conocer del recurso de alzada interpuesto dentro del proceso de referencia, por lo que procede a resolver de fondo el asunto.

## 5.2. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer si es procedente confirmar o revocar la decisión que negó el mandamiento de pago, bajo el argumento que no se acreditó el cumplimiento del trámite previo de la conciliación establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, o que este no es aplicable por tratarse de una acreencia laboral.

## 5.3. 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 2º.** 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 1º.** *No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

*-Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*

---

<sup>5</sup> **Artículo 153.** Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. Ley 1437 del 2011.

<sup>6</sup> Artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 "En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo".



*-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...”*

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 que cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.

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:

**“Artículo 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:

“(...). 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..." (Subraya la Sala)*

Ahora bien, como se puede observar, el CGP en su artículo 613 establece que no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten; disposición que en principio contraría con lo establecido en la Ley 1551 de 2012, norma anterior, la 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. En ese entonces se dijo que la presunta incompatibilidad de las normas debía entenderse salvada o resuelta en razón, no solo de que la norma especial constituye una excepción frente a la general, sino porque la especial tiene justificación en una más adecuada y razonable regulación de determinada materia, por sus particularidades o especificidad<sup>7</sup>.

En este contexto se llegaba a la conclusión de que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 por ser norma especial subsistía respecto a lo dispuesto en el artículo 613 del CGP, así esta última norma fuera posterior, por cuanto aquella regula de manera especial el trámite de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos si el demandado es un municipio, mientras que la segunda se refiere en forma genérica a la exclusión del requisito de procedibilidad en todos los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, cuando el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o si el actor es una entidad pública.

#### **5.4. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y DERECHOS CIERTOS, INDISCUTIBLES E IRRENUNCIABLES.**

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:

*"Es así como de la anterior transcripción del texto normativo 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*

---

<sup>7</sup> C. de E. 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).



a derechos de carácter laboral ciertos e indiscutibles y a derechos mínimo e intransigibles, en cumplimiento del mandato del artículo 53 Superior<sup>8</sup> y de la referida sentencia de unificación del Consejo de Estado<sup>9</sup>. En otras palabras, en estos casos señalados no se exige el agotamiento del referido requisito de procedibilidad.<sup>10</sup>” (Subraya la Sala).

En este mismo sentido el Consejo de Estado<sup>11</sup> 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.).”

Desde entonces, la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no se exigía en los casos que se pretendía 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.

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 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 relativo y no puede abarcar derechos irrenunciables de los trabajadores, al respecto consideró que:

“(...) 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

<sup>8</sup> El artículo 53 de la Carta ordena expedir la ley estatutaria del trabajo, bajo los principios fundamentales, como la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos fijados en normas laborales y las facultades para transigir sobre derechos inciertos y discutibles. Lo cual significa que los derechos ciertos e indiscutibles no se pueden transigir ni se pueden renunciar los derechos mínimos laborales.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sentencia de unificación 11001031500020090132801 del 31 de julio de 2012.

<sup>10</sup> **Artículo 2º. Constancias.** El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.

<sup>11</sup> C. de E. Sección Segunda. Subsección B. Radicación 68001-23-31-000-2011-00450-01(2931-13) CP. Gerardo Arenas Monsalve.



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 (...)<sup>12</sup> (Subraya la Sala)

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, en consecuencia, son irrenunciables, lo cual impone al juzgador determinar, en cada caso, si debe o no agotarse el requisito de conciliación extrajudicial previamente.

## 5.5. EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY 1551 DE 2012.

No obstante, en el caso particular de los procesos ejecutivos, en donde tiene aplicación el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la exequibilidad de dicha norma<sup>13</sup>:

*“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.” (Subraya la Sala)*

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 09 de diciembre de 1999. Radicación T 1088/99. MP José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>13</sup> C. Constitucional. Sentencia C-533 de agosto 15 de 2013. MP. Dra. María Victoria Calle Correa.





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 la Sala 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.

#### **5.4. 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.

El juez de primera instancia, mediante el auto recurrido dispuso negar el mandamiento de pago, por considerar que el demandante no acreditó el cumplimiento del trámite conciliatorio previo que establece el artículo 47 de Ley 1551 de 2012, que exige este mecanismo como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

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, la cual 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. Dijo 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, no puede ser exigido, debido a que el mandamiento de pago pretendido tuvo su origen en el reconocimiento de una acreencia laboral, que no está sujeta al agotamiento de la conciliación previa a la presentación de la demanda ejecutiva.

Manifiesta que los artículos 298 y 297 numeral 1 del CPACA, le imponen al juez la obligación de ordenar el cumplimiento de la sentencia condenatoria si transcurrido un (01) año desde su ejecutoria, esta no se ha pagado, sin excepción alguna y sin que se distinga si la entidad pública condenada sea nacional o municipal.





Así las cosas, descendiendo al caso bajo estudio, la Sala observa que la ejecución va encaminada a obtener el pago de la prima de servicios que como ya fue expuesto en precedencia, se constituye como factor salarial y por lo tanto no resulta necesario que la parte demandante cumpla con la carga procesal de acreditar el agotamiento de la conciliación extrajudicial.

De conformidad con lo expuesto, la Sala de Decisión dispondrá revocar la decisión de negar el mandamiento de pago proferida por el *a quo*, para que, en su lugar, este proceda a realizar el estudio pertinente respecto a la procedencia del mandamiento de pago.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

### RESUELVE:

**PRIMERO. REVOCAR** el auto interlocutorio No. 964 del 19 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cali, que dispuso negar el mandamiento de pago solicitado por el demandante Henry Guerrero Bustos 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 instancia.

### NOTIFIQUESE 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**