

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, nueve (09) de octubre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. _____.

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00240-01
EJECUTANTE:	ANTONIO ESCUDERO ARRIETA notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.gov.co
Ministerio Público:	FRANKLIN MORENO MILLAN fjmoreno@procuraduria.gov.co
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – REVOCA

Aprobada en Sala y Acta de la fecha. Convocatoria No. _____ del _____ de 2020.

I. OBJETO DE LA DECISION

La Sala decide el recurso apelación, propuesto por la parte ejecutada, contra el auto interlocutorio No. 992 del 03 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali.

II. ANTECEDENTES

El señor Antonio Escudero Arrieta identificado con cédula de ciudadanía No. 16.610.084, a través de apoderado judicial presentó demanda ejecutiva contra el Distrito Especial de Santiago de Cali, en la que solicitó se libre mandamiento ejecutivo de pago a su favor, con base en la sentencia del 06 de diciembre de 2013 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali (V) y Sentencia No. 64 del 30 de marzo de 2016 dictada por ésta Corporación, que reconocieron una prima de servicios al demandante con su correspondiente actualización e intereses.

Por auto interlocutorio No. 992¹ del 03 de diciembre de 2019 el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali **negó el mandamiento de pago** deprecado. Inconforme, mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2019 el ejecutante presentó recurso de apelación.

Mediante auto No. 78 del 7 de febrero de 2020 el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cali, concedió el recurso de apelación ante esta Corporación.

III. PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio No. 992 del 03 de diciembre de 2019 el *a-quo* negó el mandamiento ejecutivo de pago, por falta de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad del medio de control, sustentado en el artículo 47 de Ley 1551 de 2012 *“La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios”* y sentencia C-533 de 2013 del H. Corte Constitucional que parafraseándola dijo: *“La norma en cita fue objeto de control constitucional,(...) el máximo Tribunal Constitucional manifestó que con el artículo demandado, el legislador no violó el derecho de acceso a la administración de justicia,*

¹ Ver folios 49 vuelto

por cuanto la conciliación es una herramienta que busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, que resultaba conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrificaba desproporcionadamente otros valores, principios o derechos constitucionales. Además, precisó que el legislador no violó el principio de igualdad al imponer a los acreedores de los municipios una carga procesal que no tienen los demás acreedores en los procesos ejecutivos, toda vez que se buscaba proteger el patrimonio de las entidades territoriales y obligaba a las entidades a elaborar una propuesta de conciliación para el pago de las obligaciones exigibles mediante procesos ejecutivos.”

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La parte ejecutante sustentó el recurso, señalando que el título ejecutivo está constituido por una providencia judicial en firme, proferida dentro del trámite de una nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral. Circunstancia que el juez echa de menos pues si bien el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 es norma especial que determinó que previo a la presentación de una demanda ejecutiva contra una entidad territorial debe llevarse a cabo una audiencia de conciliación, dicha disposición fue objeto de revisión por la Corte Constitucional en Sentencia del 15 de agosto de 2013, ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, que decidió:

“Declarar EXEQUIBLE los apartes acusados del artículo 47 de la ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo”

A juicio del recurrente “no resulta jurídicamente válido, exigir un requisito ajeno al contenido jurídico-procesal, pues, como antes se advirtió, el mandamiento de pago pretendido tuvo su génesis en el reconocimiento de una acreencia laboral, se repite, - prima de servicios-; lo cual, enerva la exigencia de agotamiento de una conciliación previa para presentar la demanda ejecutiva”. Por lo dicho solicitó revoca en su integridad el auto acusado.

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

☞ ¿Es exigible el requisito de la conciliación prejudicial cuando se ejecuta una obligación laboral en cabeza de un Municipio?

Para resolver se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones: i) Inembargabilidad de recursos públicos; ii) El caso concreto

5.2. Marco 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 2. 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 conocer la 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 1. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:

- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*
- 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 del seis (06) de julio de dos mil doce (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:

"...ARTICULO 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 art. 613 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, en cuanto a la Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contenciosos administrativos, dispuso:

"...Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. 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..."

Ahora bien, como se puede observar, la Ley 1564 del 2012 -Código General del Proceso, promulgada el 12 de julio de 2012, 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 reñiría con lo estipulado en la Ley 1551 del 06 de julio 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.

La presunta incompatibilidad de las normas debe entenderse salvada o resuelta en razón, no solo de que la norma especial constituye una excepción a la general, sino porque la norma especial encuentra su justificación en una más adecuada y razonable regulación de una determinada materia dadas sus particularidades o especificidad.

Así lo concluyó la H. Corte Constitucional en **Sentencia C-533 de 2013** citada también por las partes:

“La Sala Plena concluye que: (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 y Negrilla de la Sala-

Con base en la anterior interpretación, resolvió:

*“Declarar **EXEQUIBLE** los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, ‘por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’, bajo el entendido de que el requisito de la conciliación prejudicial no puede ser exigido, cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo.”*

Como viene de verse, la interpretación que dio la H. Corte Constitucional en el análisis de la norma que aquí se pone en debate no es otra que cuando la ejecución tiene origen en asuntos de naturaleza laboral el requisito de procedibilidad de la conciliación no es exigible.

5.3. CASO CONCRETO:

De conformidad con el artículo 328² del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306³ del CPACA, se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el

² ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

³ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. 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.

apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El *a-quo* negó el mandamiento ejecutivo de pago reclamado por el señor Antonio Escudero Escarpeta, al aplicar el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 que en su interpretación exige para el presente caso, la conciliación como requisito de procedibilidad para librar mandamiento ejecutivo de pago. Inconforme con la decisión el apoderado de la parte ejecutante apela indicando que en efecto la conciliación prejudicial es exigible como requisito de procedibilidad, pero no para ejecuciones con origen en obligación de naturaleza laboral.

La Sala disiente respetuosamente de la postura adoptada por el *a quo* toda vez que, acogiendo la providencia que sustentó la decisión que ser revisa, léase, Sentencia C-533 de 2013, resulta claro que no se acogió de manera completa la decisión adoptada por la Corte Constitucional en su declaratoria de exequibilidad del artículo 47 de la ley 1551 de 2012 pues si bien cierto concluyó, que “*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*”, también lo es que, “*El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, (...) 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*”.

Así las cosas, y sin lugar a hacer mayores elucubraciones la Sala revocará la decisión revisada y en su lugar ordenará se continúe con el estudio del mandamiento ejecutivo de pago, sin que para ello se exija la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para el presente caso.

En consecuencia, la Sala de decisión:


RESUELVE:


PRIMERO: REVOCAR el auto interlocutorio No. 992 del 03 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, y en su lugar, se **ORDENA** continuar con el estudio del mandamiento ejecutivo de pago, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

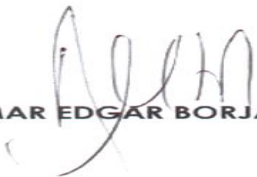
SEGUNDO: DEVUÉLVASE al Juzgado de Origen, previa anotación en el sistema de información Justicia Siglo XXI.⁴

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,


ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS


OMAR EDGAR BORJA SOTO

⁴ AAC
VoBo Secretario