

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

AUTO INTERLOCUTORIO No. 049

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-004-2019-00335-01.
EJECUTANTE:	ELIZABETH PEÑA MARTINEZ notificacionescali@giraldoabogados.com.co
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE PALMIRA
ASUNTO	Revoca auto que niega mandamiento requisito conciliación prejudicial no se exige en pago de acreencias laborales. Art. 47 ley 1551/12

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio nro. 105 de fecha 07 de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali, a través del cual se dispuso negar el mandamiento de pago.

II. ANTECEDENTES

La señora ELIZABETH PEÑA MARTÍNEZ 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 las sentencias del 10 de noviembre de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Cali y del 19 de febrero de 2016 proferida por esta Corporación.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto interlocutorio Nro. 105 del 07 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, bajo el argumento que, en el presente caso, no resulta exigible el agotamiento de la conciliación prejudicial, como quiera que 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 ejecutivo².

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

¹ Folio 69
² Folios 70 a 72

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

5.2. TESIS

Se revocará la providencia apelada, como quiera 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

5.4. 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 a derechos de carácter laboral ciertos e indiscutibles y a derechos mínimo e intransigibles, en cumplimiento del mandato del artículo 53 Superior^[1] y de la referida sentencia de unificación del Consejo de Estado^[2]. En otras palabras, en estos casos señalados no se exige el agotamiento del referido requisito de procedibilidad.^[3]” (Subraya la Sala).

En este mismo sentido el Consejo de Estado^[4] 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 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 (...)^[5] (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.

^[1] 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.

^[2] Consejo de Estado, Sentencia de unificación 11001031500020090132801 del 31 de julio de 2012.

^[3] **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.

^[4] C. de E. Sección Segunda. Subsección B. Radicación 68001-23-31-000-2011-00450-01(2931-13) CP. Gerardo Arenas Monsalve.

^[5] Corte Constitucional. Sentencia del 09 de diciembre de 1999. Radicación T 1088/99. MP José Gregorio Hernández Galindo.

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 precedentemente 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 efectuar la constitucionalidad de la precitada 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-533/2013, 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 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.(…)” (Negrita y subrayas fuera del texto).

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.

¹¹¹ C. Constitucional. Sentencia C-533 de agosto 15 de 2013. MP. Dra. María Victoria Calle Correa.

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



RADICACIÓN : 2019-00335-01
Medio de Control : EJECUTIVO
Ejecutante : ELIZABETH PEÑA MARTÍNEZ
Ejecutado : MUNICIPIO DE PALMIRA

5

pago de acreencias laborales.

En consecuencia, se;

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto interlocutorio nro. 105 de fecha 07 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 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 virtual)

Los Magistrados,



ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



OMAR EDGAR BORJA SOTO