



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, febrero catorce (14) de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA:

Medio de Control: EJECUTIVO

Demandante: YESID ENRIQUE PALMA POVEA Y OTROS

Demandado: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA – DISTRITO DE RIOHACHA

Radicación No. 44-001-33-33-001-2012-00062-00

ASUNTO: MEDIDA DE SANEAMIENTO

Visto el informe secretarial que antecede, se evidencia que el apoderado de la parte ejecutada —Distrito de Riohacha—, interpuso recurso de reposición¹ contra la providencia de calenda 7 de junio de 2019, proferida por esta agencia judicial y publicada mediante estado electrónico No. 040 del 10 de junio de la misma anualidad², mediante la cual se libró mandamiento de pago por valor de (\$ 966.743.489).

ANTECEDENTES

El señor Yesid Enrique Palma Povea, actuando por intermedio de apoderado judicial, interpuso medio de control ejecutivo en contra del Departamento de La Guajira – Municipio de Riohacha, por la suma de (\$ 966.743.489), correspondientes al valor de la condena impuesta en la sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Riohacha el 5 de marzo de 2018.

Mediante providencia de fecha 7 de junio de 2019, el Despacho libró mandamiento de pago en contra de las entidades territoriales ejecutadas por la suma solicitada en la demanda, más los intereses moratorios que se causaran.

CONSIDERACIONES

Prevé el artículo 438 del Código General del Proceso, que el mandamiento de pago no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición los

¹ Folios 81 y 86 del expediente.

² Folios 69 a 74 del expediente.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando hayan sido notificados a todos los ejecutados.

Se concluye entonces de la norma enunciada, que el auto que libra mandamiento de pago es susceptible del recurso de reposición y el que lo niega total o parcialmente o por vía de reposición lo revoque, es susceptible del recurso de apelación.

Por su parte, el artículo 318 señala que, salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica, y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen. En cuanto a los requisitos para su interposición, determina que deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto y cuando la decisión se tome por fuera de audiencia, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

En el presente asunto, la entidad ejecutada interpone recurso de reposición en contra del auto de fecha 7 de junio de 2019, por medio del cual se libró mandamiento de pago a favor del señor Yesid Enrique Palma Povea y otros, en contra del departamento de La Guajira – Distrito especial, turístico y cultural de Riohacha; es decir, que de acuerdo al artículo 438 del Código General del Proceso, ese auto es susceptible del recurso de reposición, por lo que en principio el recurso de reposición interpuesto por la última mencionada es procedente.

Ahora bien, según consta en folios 69 a 74 del plenario, la mencionada providencia se notificó a la entidad ejecutada el 10 de septiembre de 2019, por lo tenía hasta el 13 de septiembre de la misma anualidad para la interposición en término del recurso de reposición. Sin embargo, el mismo solo fue interpuesto hasta el 16 de septiembre de 2019³, esto es, de manera extemporánea según lo dispuesto en el artículo 318 del Código General del Proceso, motivo por el cual se dispondrá a rechazar el mismo.

➤ ***Medidas encaminadas a sanear el trámite procesal***

³ Folio 51 del expediente.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Considera oportuno esta agencia judicial proceder a utilizar las facultades que le otorga el artículo 25 de la Ley 1285, según la cual, según la cual *“agotada cada etapa del proceso, el Juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades dentro del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes en aras de evitar dilaciones injustificadas”*.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado ha enfatizado⁴:

(...)

Así, en virtud de la potestad de saneamiento, el Juez no sólo controlará los presupuestos de validez de la demanda, sino también las circunstancias constitutivas de nulidad (artículo 140 del Código de Procedimiento Civil) y aquellos hechos exceptivos previos que puedan afectar la validez y eficacia del proceso, amén de aquellas otras irregularidades que puedan incidir en su desenvolvimiento, que no encajen en una u otra de las categorías mencionadas.

En otras palabras, lo que inspira la potestad de saneamiento es la solución de todas aquellas irregularidades o vicios que puedan evidenciarse durante el trámite del proceso a fin de que termine con una sentencia de mérito que ponga fin a la controversia, evitando su terminación por meras irregularidades o por cuestiones formales subsanables, pues ello no consulta el alcance de dicha facultad, ni el papel natural del Juez, ni, mucho menos, es factor de legitimidad de la función jurisdiccional.”

En el caso concreto, se avizora un defecto formal dentro del trámite ejecutivo, el cual se traduce en haberse librado mandamiento de pago soslayando la imposición delimitada en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 que establece como requisito de procedibilidad de la demanda el agotamiento de la conciliación prejudicial cuando la parte que se pretenda ejecutar sea un Municipio. Veamos:

“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.*

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo

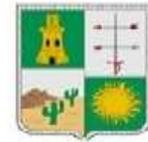
⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 08001-23-333-004-2012-00173-01(20135). Actor: SOCIEDAD DORMIMUNDO LTDA. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

De igual forma, el numeral 1º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipula⁵:

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. 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.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.”
(Negrillas y subrayas fuera del texto)

Cabe mencionar que la anterior disposición normativa fue modificada por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, la cual reiteró la obligación de adelantar la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos.

“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Numeral modificado por el art. 34, Ley 2080 de 2021. <El nuevo texto es el siguiente> 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.

El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse

⁵ Modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.” (Negritillas y subrayas fuera del texto)

De conformidad con la norma enunciada, se observa dentro del plenario que no se encuentra acreditado tal requisito, dado que no fue aportada la constancia de que trata el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, motivo por el cual, de conformidad con las disposiciones que cobijan el saneamiento de la demanda y resultan aplicables al asunto concreto, tales como el numeral 2º del artículo 169 y artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el mismo artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, lo que resulta procedente es declarar la nulidad de todo lo actuado desde la providencia que libró mandamiento de pago, para que en su lugar, se proceda a inadmitir la misma para que se acredite el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial frente al municipio de Riohacha.

Resulta de potísima relevancia indicar que, la decisión aquí adoptada no vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte ejecutante, teniendo en cuenta que según el literal k) del artículo 134 del C.P.A.C.A., el ejecutante goza de 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación para pretender la ejecución de un título derivado de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, término que aun no se ha cumplido de conformidad con lo dispuesto en la constancia secretarial de calenda 15 de mayo de 2018⁶, donde consta que la sentencia aportada como título de ejecución cobró ejecutoria el 4 de abril de 2018.

De igual forma, es dable precisar que no le asiste asidero jurídico al parte demandante cuando afirma dentro del escrito por medio del cual descorre traslado del recurso de reposición, que el artículo 613 del Código General del Proceso⁷ derogó la norma especial contenida en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, cuando estipula que no será necesaria

⁶ Folio 24 del expediente.

⁷ **Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos.**

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. (...)



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea su jurisdicción cuando se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial, ya que tal asunto fue estudiado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-533 de 2013, en donde declaró 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 extrajudicial no vulnera los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia, ni la igualdad, siendo únicamente improcedente su exigencia cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo.

En sentido estricto manifestó:

*“Teniendo en cuenta el texto de la norma acusada y las intervenciones en defensa de la misma, se puede establecer que tiene por finalidad promover la sostenibilidad fiscal de los municipios y el saneamiento de sus finanzas, asegurando así, el adecuado manejo de los recursos de ese nivel territorial y permitiendo a las administraciones planear de manera estratégica sus políticas para el manejo de las deudas reconocidas y ejecutables. Para la Sala, se trata de fines que son legítimos a la luz de la Carta Fundamental. De hecho, se trata de propósitos imperiosos constitucionalmente. De acuerdo con el Gobierno, como se dijo, la disposición busca permitir a las administraciones municipales tomar decisiones de gestión y planeación financiera, sobre cómo conciliar los planes de pagos de las obligaciones que pueden ser objeto de cobro judicial ejecutivo. Los municipios son las entidades territoriales básicas de la administración pública. A través de ellos, se constituye el poder local de base y se garantiza la promoción y cumplimiento de los derechos fundamentales. Las herramientas normativas de la Ley 1551 de 2012, propenden por la construcción de un marco legal que ofrezca a los municipios la posibilidad de contar con los medios para poder actuar de forma moderna, eficiente y adecuada, dados los principios que gobiernan el actuar de la administración pública. **El artículo 47 específicamente, busca ofrecer tales herramientas en la planeación del pago de las deudas por las que el Municipio puede ser ejecutable judicialmente.**”*

6.2.2. En segundo lugar, el medio empleado en el presente caso [a saber, **el hacer obligatoria la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos ante los municipios**] no es una medida que se encuentre prohibida o excluida por lo el orden constitucional vigente. De hecho, la conciliación es una institución de derecho que es reconocida por la propia Constitución Política (art 116, CP) y que, incluso, advierte la posibilidad que tienen las personas particulares de ser investidas temporalmente con facultades para ejercer funciones de conciliadores. Como se indicó previamente, establecer la conciliación como requisito para el ejercicio de las acciones civiles, de familia o contencioso administrativas, ya ha sido considerado por la Corte Constitucional como un medio no prohibido que



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

legítimamente puede ser empleado por el legislador, siempre y cuando no conlleve una carga desproporcionada e irrazonable sobre los derechos fundamentales, teniendo en cuenta el diseño específico que se dé a la institución por parte de las normas.

(...) El imponer a las personas que promuevan procesos ejecutivos contra los municipios la carga de intentar conciliar las deudas que pueden ser objeto de dichos procesos, antes de iniciar el trámite judicial, da a estas entidades territoriales una oportunidad para hacer planes de pagos que concilien el deber de cumplir y honrar tales compromisos como corresponde, por una parte, pero a la vez permite a los municipios evitar que en el cumplimiento de dichas obligaciones se comprometan gravemente las finanzas y los recursos, llegando a poner en riesgo las sostenibilidad fiscal y financiera de estas entidades y la opción de cumplir con los deberes constitucionales fundamentales superiores que les han sido encomendados. Así, tal es el caso de la protección del derecho a la salud, del derecho a la educación o a la adecuación y manejo del sistema de acceso al servicio de agua potable, en especial, de la población más necesitada y vulnerable.

En otras palabras, **la conciliación prejudicial como requisito procesal en los procesos ejecutivos contra los municipios es una herramienta legislativa que permite a estas entidades territoriales desarrollar el criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal.** Especialmente si se tiene en cuenta el diseño particular de la institución, que se acompaña de medidas normativas que le permiten a aquellas entidades acreedoras de los municipios, llegar a acuerdos de conciliación en los que se incluyan, además, descuentos considerables sobre los montos que deberán ser cancelados. Se trata, de conciliaciones y acuerdos de pago que no sólo permiten a los municipios adoptar estrategias y planes para asumir razonablemente las deudas que pueden ser ejecutadas en su contra, sino que se permite alcanzar disminuciones importantes y considerables, que ayudan a alcanzar los objetivos propuestos de manera más efectiva.

(...)

7.2. En primer lugar, **la Sala considera que el criterio de diferenciación usado por el legislador [a saber, que el titular del crédito sea un municipio], no es uno de aquellos criterios señalados por la Constitución Política como sospechosos de establecer un trato discriminatorio** (por ejemplo, sexo, raza, religión, origen familiar o nacional; art. 13, CP). Segundo, **la carga impuesta por la norma al grupo de acreedores de los municipios si bien es considerable, no supone un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia o una limitación o anulación de alguno de sus ámbitos nucleares de protección. Finalmente, tampoco advierte la Sala que la categoría empleada por el legislador afecte de forma principal a un determinado grupo humano, estableciendo un trato discriminatorio indirecto.** Es decir, no existe un grupo humano en la sociedad que de forma exclusiva y prioritaria tenga la condición de acreedor de los municipios y, por tanto, se pueda atacar indirectamente sus derechos al imponer ciertas cargas sobre aquellas personas que ostenten dicha condición. **Los roles de acreedor de municipios o de cualquier otro tipo de deudor pueden tenerlos un mismo grupo de personas. Ambas condiciones no son excluyentes.** No existe un grupo social,



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

*una raza, un género, un grupo etario, o un grupo étnico que tenga, de forma preferente, la condición de acreedor de obligaciones de los municipios, susceptibles de cobro ejecutivo. En consideración a estas tres razones, concluye la Sala Plena que tampoco está llamada en esta ocasión a hacer un juicio estricto de razonabilidad. Por el contrario, existen motivos para ser deferentes con el legislador y permitirle ejercer su amplio margen de configuración, para lograr el objetivo propuesto, dar herramientas de modernización administrativa que le permitan asumir a los municipios sus deudas susceptibles de cobro ejecutivo, de forma eficaz, eficiente y sostenible fiscalmente. **La motivación del legislador en el presente caso no es dar un tratamiento discriminatorio a las personas que son acreedoras de los municipios sino, ante todo, brindar medios legales a las instituciones básicas del régimen político territorial.**" (Negritillas fuera del texto)*

En ese sentido, resulta acorde con el pronunciamiento de la Corte Constitucional aplicar al presente asunto el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, ya que la presunta incompatibilidad entre las normas debe entenderse resuelta, en razón a que, la norma especial constituye una excepción a la general y encuentra su justificación al ser mas adecuada y razonable, al regular determinada materia, según sus particularidades.

En consecuencia, se hace necesario inadmitir la demanda conforme a las reglas establecidas en el artículo 170 del C.P.A.C.A, para que la parte accionante subsane el defecto indicado en el término de diez (10) días, so pena de rechazo; esto es, acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, lo anterior de conformidad a lo previsto en el numeral 2° del artículo 169 ibidem.

En virtud de lo expuesto, se

DISPONE:

PRIMERO: RECHAZAR por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto por la entidad ejecutada —Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha— contra la providencia de fecha 7 de junio de 2019, mediante la cual esta agencia judicial decidió librar mandamiento de pago, conforme lo anteriormente expuesto.

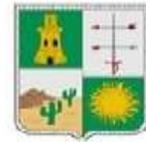
SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad de todo lo actuado dentro del presente proceso en virtud de la medida de saneamiento sustentada en la parte motiva.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

TERCERO: INADMITIR la demanda presentada por **YESID ENRIQUE PALMA POVEA Y OTROS**, en contra de la **DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA – DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y CULTURAL DE RIOHACHA**, de conformidad con las motivaciones que anteceden.

SEGUNDO: Manténgase el expediente en la Secretaría por el término de diez (10) días para que se subsane el defecto señalado, de conformidad con las motivaciones que vienen expuestas, so pena de rechazo.

TERCERO: Como canal digital único de comunicación para los trámites del presente proceso se establece el correo electrónico j01admctorioha@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Ceilis Riveira Rodriguez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

001

Riohacha - La Guajira

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

21ecbc52495fd18365bc8d9dd47ef65b0ea3f9de0ccbecd39af5a963aa6bd55

Documento generado en 14/02/2022 07:20:55 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>