



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE**

Sincelejo, trece (13) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
RADICACIÓN N° 70001-33-33-009-**2018-00363-00**
DEMANDANTE: CORPORACIÓN DE MAJAGUAL
DEMANDADO: MUNICIPIO DE GALERAS

Asunto: Niega mandamiento de pago – conciliación extrajudicial

1. ASUNTO A DECIDIR

Decide el Despacho sobre la solicitud de mandamiento de pago presentada por la CORPORACIÓN DE MAJAGUAL a través de apoderado judicial, contra el MUNICIPIO DE GALERAS

2. ANTECEDENTES

La CORPORACIÓN DE MAJAGUAL solicita que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra del MUNICIPIO DE GALERAS, por valor de CIENTO OCHO MILLONES SETECIENTOS DIECIOCHO MIL QUINIENTOS DIECISIETE PESOS CON SESENTA Y SEIS CENTAVOS M/C (\$108.718.517,66), por concepto de saldo pendiente del contrato estatal N° 01 del 27 de enero de 2017 celebrado entre las partes.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Problema jurídico: consiste en determinar si se reúnen las exigencias legales para librar mandamiento de pago a favor de la parte actora y en contra del municipio ejecutado.

Para abordar el anterior problema jurídico se estudiarán los siguientes conceptos: i) La Conciliación Prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos instaurados en contra

de municipios ii) Requisitos de los títulos ejecutivos y se resolverá el caso concreto.

3.2 La Conciliación Prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos instaurados en contra de municipios: La Ley 1551 del 6 de julio de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", estableció en su artículo 47 la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, previo a ejercer el derecho de acción a través del medio de control ejecutivo, en contra de los municipios, así:

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

La H. Corte Constitucional en Sentencia C-533 de 2013 declaró exequibles los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, al considerar 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, pues ello vulneraría el artículo 53 de la Constitución Política:

"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".

En la misma decisión reconoció la vigencia del artículo 47 en mención, considerando que tal exigencia normativa otorga a las entidades territoriales la oportunidad de hacer planes de pagos que les permitan cumplir sus obligaciones, sin que se comprometan gravemente las finanzas y los recursos, ni se ponga en riesgo la sostenibilidad fiscal y financiera de los municipios. Así mismo, indicó que el mencionado requisito no puede considerarse un obstáculo insalvable o exagerado sobre los derechos de los acreedores.

Finalmente en Sentencia C-830 de 2013 la H. Corte Constitucional dispuso estarse a lo resuelto en la Sentencia C-533 de 2013, en la cual se declaró exequibles los tres primeros incisos y el primer inciso del parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, *"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"*.

Conforme a lo anterior, debe satisfacerse la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa a través del proceso ejecutivo, cuando el ejecutado es un municipios, salvo cuando se pretenda el pago de acreencias

laborales.

3.3 Requisitos de los títulos ejecutivos: La acción ejecutiva está dispuesta en la Ley 1437 de 2011, título IX, el artículo 297 de la citada Ley dispone que constituyen título ejecutivo:

"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."

Corresponde entonces analizar si con la demanda se acompañó el título que presta mérito ejecutivo y en consecuencia se debe librar el mandamiento de pago solicitado.

Como lo ha reiterado el H. Consejo de Estado¹, frente a la demanda ejecutiva el juez tiene tres opciones:

*"Librar **el mandamiento de pago:** Cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible.*

*Negar **el mandamiento de pago:** Cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación.*

***Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva:** Cuando la solicitud cumpla los supuestos legales (art.423 C.G.P.). Practicadas estas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libere el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo".*

Al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso al cual nos remitimos por disposición expresa de la Ley 1437 de 2011 artículo 306, dispone lo siguiente:

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Expediente No. 13.103. Actor: STAR Ingenieros Civiles y Cía. Ltda., reiterado en la providencia del 12 de julio de 2001.

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.

De la norma anterior se dispone que el título ejecutivo debe estar compuesto por requisitos sustanciales y formales:

Requisitos sustanciales: En los documentos que sirven de base para la ejecución se encuentre consignada una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética en el caso de obligaciones pagaderas en dinero².

Requisitos formales:

I) Que los documentos que integran el título ejecutivo conformen una unidad jurídica

II) Que sean auténticos.

III) Que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la Ley, o de las providencias que en procesos contenciosos administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la Ley.

Así mismo el artículo 430 del mismo estatuto establece que se librara mandamiento de pago si la demanda se acompaña de documento que preste merito ejecutivo.

Conforme lo expuesto, el Juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución, teniendo en cuenta que carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que

² Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado 26.726, C.P. Dra. María Elena Giraldo Gomez.

allegue el documento que constituye el título ejecutivo. Es al ejecutante a quien le corresponde demostrar su condición de acreedor.

3.4 Caso concreto: En el asunto se pretende el recaudo del saldo pendiente de pago del contrato estatal N° 01 del 27 de enero de 2017, adicionado con el "otro si" N° 04 de fecha 09 de octubre de 2017, cuyo objeto consistió en *"suministrar un complemento alimentario (desayuno), mediante la modalidad de preparado en sitio, durante la jornada escolar a mil quinientos un (1.501) niños, niñas y adolescentes de los distintos establecimientos educativos ubicados en la zona urbana y rural del municipio de galeras"*.

Como título de recaudo se aportaron los siguientes documentos:

- Copia simple del contrato estatal N° 01 celebrado entre el Municipio de Galeras y la Corporación de Majagual, de fecha 27 de enero de 2017 (fol. 10 a 17).
- Copia simple de certificación expedida por la Secretaria de Educación del Municipio de Galeras en donde da fe del cumplimiento del contrato anterior (Fol. 18).
- Copia simple del "otro si" N° 04 que adiciona el contrato N° 01 (Fol. 19 a 24).
- Copia autentica de certificado de disponibilidad presupuestal (Fol. 25 a 26).
- Copia autentica de dos certificaciones expedidas por la Secretaria de Educación del Municipio de Galeras en donde da fe del cumplimiento del contrato anterior (Fol. 27 a 28).
- Copia autentica de certificación expedida por la Secretaria de hacienda Municipal de Galeras donde reconoce que le adeuda a la CORPORACIÓN DE MAJAGUAL la suma de \$108.718.517,66).
- Copias simples de cobros de contratos y exenciones tributarias suscritas por la representante legal de la Corporación de Majagual (Fol. 32 a 41).

Lo primero que se advierte de acuerdo con lo expuesto en la demanda y los documentos que la acompañan, como pruebas y anexos, es que no se agotó el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, atinente a la conciliación prejudicial, exigida cuando se pretende el recaudo de

obligaciones a cargo de municipios, como en el caso bajo examen, donde la parte ejecutada es el Municipio de Galeras-Sucre.

Como se expuso en líneas anteriores, la H. Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de la norma citada, consideró que tal requisito no es exigible tratándose de acreencias laborales, sin embargo, en el caso bajo examen no estamos ante dicha excepción, pues se solicita librar mandamiento de pago teniendo como título ejecutivo el contrato celebrado entre las partes, a través del cual la Corporación de Majagual "CORPODEMAJAGUSU", se obliga al suministro de alimentos en establecimientos educativos del Municipio de Galeras, es decir, no se trata de una obligación de carácter laboral.

De acuerdo con la circunstancia advertida, el despacho negará el mandamiento de pago solicitado. En consecuencia, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO,

RESUELVE:

PRIMERO: Negar el mandamiento de pago solicitado por la Corporación de Majagual, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, devuélvase a la parte accionante la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose. Realizado lo anterior archívese el expediente.

TERCERO: Téngase al Dr. JUAN MIGUEL NAVARRO NAVARRO, identificado con la T.P N° 131.996 como apoderado de la parte demandante, en los términos del poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SINCELEJO-SUCRE

Por anotación en ESTADO No _____, notifico a las partes de la providencia anterior, hoy 14 de febrero de 2019, a las 8:00 a.m.

LA SECRETARIA