

**Constancia.** Cali, 19 de julio de 2017

A despacho de la señora Juez, citación allegada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Provea Usted.

**KAROL BRIGITT SUAREZ GOMEZ**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL**  
**CIRCUITO DE CALI**

**Auto de sustanciación No. 805**

Radicación	76001-33-33-016-2015-00224-00
Medio de control	Reparación Directa
Demandante	Andrés Eduardo Vente Lerma y Otros
Demandado	Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

**Ref. Pone en conocimiento**

Santiago de Cali, diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Visto el anterior informe Secretarial que antecede, el Juzgado,

**DISPONE:**

Poner en conocimiento de las partes la citación remitida por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (fl. 149), en respuesta al requerimiento realizado por el Despacho, para que si a bien tiene se pronuncien sobre el mismo, dentro del término de ejecutoria del presente auto.

**NOTIFÍQUESE**

*Lorena Martínez*  
**LORENA MARTÍNEZ JARAMILLO**  
Juez

**JUZGADO 16 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**

Por anotación en el estado Electrónico No. 116 de fecha 20 JUL 2017, se notifica el auto que antecede, se fija a las 8:00 a.m.

*Karol Brigitt Suarez Gomez*  
**KAROL BRIGITT SUAREZ GOMEZ**  
Secretaria

**Constancia Secretarial.**

Cali, 17 de julio de 2017

A Despacho de la señora Juez, el presente asunto. Provea Usted.

**Karol Brigitt Suarez Gómez**

Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****JUZGADO DIECISEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**

Santiago de Cali, dieciocho (18) de julio dos mil diecisiete (2017)

Auto Interlocutorio No. 467

<b>Radicación</b>	<b>76001-33-31-016-2017-0045-00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Ejecutivo con Medida Cautelares</b>
<b>Demandante</b>	<b>Consortio Moreno Tafur</b>
<b>Demandado</b>	<b>Municipio de Palmira – Valle</b>
<b>Asunto</b>	<b>Decide recurso de Reposición</b>

Procede el Despacho a decidir el recurso de reposición incoado por el apoderado judicial del Municipio de Palmira contra el auto que dictó mandamiento de pago en el asunto de la referencia.

**I. Fundamento del recurso**

Considera el apoderado judicial de la entidad ejecutada, que esta agencia judicial desconoció una disposición de carácter especial como lo es el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 a través de la cual el Congreso de la República dictó normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y que en este sentido el Consortio Moreno Tafur no agotó el requisito de procedibilidad de la acción ejecutiva de la conciliación prejudicial.

Recuerda que el artículo 1º de la Ley 1551 de 2012 reconoce la calidad de norma de carácter general del Código General del Proceso, al establecer que el mismo regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

Sostiene que el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 trajo el principio de especialidad en la aplicación de las normas de la siguiente manera: "1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general". Sobre el principio de "*lex specialis derogat legi generali*", y sobre el cual se han referido la Corte Constitucional en sentencia C-005 de 1996 y el Consejo de Estado. Igualmente trae a colación doctrina del Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

Igualmente trae a colación lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia No. 830/2013 sobre la vigencia y aplicación de la Ley 1551 2012, y la prevalencia de sus disposiciones sobre las del Código General del Proceso, en especial en materia de la exigencia del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.

Opina que una vez aclarado que el principio de especialidad de la ley prima sobre el de temporalidad al momento de resolver una antinomia, y al descender al presente asunto se tiene que las normas del Código General del Proceso se aplican, siempre y cuando, el asunto no esté regulado expresamente en otras leyes, motivo por el cual no hay lugar a dudas que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 se encuentra vigente.

Advierte que se debe tener en cuenta que el numeral 1º del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 establece que cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda, que el artículo 170 ibídem dispone que se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley y que el numeral 2o del artículo 169 ordena rechazar la demanda cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demarca dentro de la oportunidad legalmente establecida, aspecto sobre el cual ya se ha pronunciado el Consejo de Estado<sup>1</sup>.

Finalmente dice que claramente se puede apreciar que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, se encuentra actualmente vigente según lo considerado en la sentencia C-830 de 2013, y establece una obligación de inobjetable cumplimiento por parte del Juez, la cual consiste en que para admitir la demanda se debe exigir el requisito de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

Por último con fundamento en los argumentos señalados, solicita que se proceda a reponer para revocar el auto que ordenó librar mandamiento ejecutivo contra el municipio de Palmira, pues no existe constancia de conciliación prejudicial que acredite el agotamiento de dicho requisito legal previo para demandar, por parte del Consorcio Moreno Tafur.

Del anterior recurso se dio traslado a la parte ejecutante en los términos ordenados por el artículo 242 del CPACA, en concordancia con los artículos 318, 319 Inciso 2º y 110 Parágrafo 2º del C.G.P. (Fol. 118 C-1).

Durante el traslado la parte ejecutante no se pronunció en relación con el recurso contra el auto que dictó mandamiento de pago.

Agotadas las instancias de ley, se hace necesario hacer las siguientes:

## **II. Consideraciones**

En el presente asunto, es preciso tener en cuenta que Ley 1551 de julio 6 de 2012, por la cual el Gobierno Nacional dictó normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, instituyó en el artículo 47 la

---

<sup>1</sup> Providencia de mayo 2 de 2013, radicación No 25000-23-41-000-2012-00260-01.

conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de demandas ejecutivas en contra de los municipios, reza la norma lo siguiente:

***“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.” (Negrilla del Despacho)*

Además de la norma referida, se debe tener en cuenta que en el mismo año se profirió la Ley 1564 de 2012 (12 de julio), a través de la cual se promulgó el Código General del Proceso y se dictaron otras disposiciones; en el referido estatuto procesal se estableció en el artículo 613 lo siguiente:

***“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. (...)*** (Resalta el Juzgado)

En tal sentido se tiene que mientras que en la Ley 1551/2012, se requiere la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción en las demandas ejecutivas contra los municipios, en la otra ley -1564/2012 – se exceptúa a los procesos ejecutivos del agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

Es preciso tener en cuenta que, esta agencia judicial al proceder a la revisión de la presente demanda ejecutiva, realizó el estudio de las normas aludidas anteriormente – Art. 47 Ley 1551/2012 y 613 Ley 1564/2012 y consideró que no obstante haberse regulado el requisito de procedibilidad en el artículo 47, esto es, la exigibilidad del requisito de conciliación extrajudicial en los procesos ejecutivo seguidos contra los municipios, la otra disposición – Art. 613 CGP – esta agencia judicial consideró que esta última derogó tácitamente la consagrada en el artículo 47 L.1551/12, por lo que se consideró que no era necesaria la conciliación prejudicial en esta clase de asuntos independiente de que tratará de ejecuciones en contra de los municipios, pues se considera una negación al acceso a la administración de justicia y una vulneración al

derecho a la igualdad en relación con las demandas donde se ejecutan otras clases de entidades, e incluso a los particulares.

Sin embargo, esta agencia judicial, teniendo en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional C-533 y 830 de 2013, mediante la cual declaró la exequibilidad condicionada del artículo 47 de la Ley 1551/2012, debe replantear el enfoque tomado en la providencia recurrida y en otras decisiones dictadas en procesos similares al *sub-lite*, teniendo en cuenta la sentencia C-533 de 2013 que 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 relación con tal aspecto, es necesario traer a colación apartes de la referida sentencia que en su parte relevantes precisó lo siguiente<sup>2</sup>:

*“Teniendo en cuenta el texto de la norma acusada y la 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**

---

2 Sentencia 830 de 2013 Corte Constitucional.

*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 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 aquella 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, 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.” (Negrilla fuera de texto)*

Atendiendo los lineamientos legales y jurisprudenciales antes expuestos, y siendo esta agencia judicial respetuosa de los pronunciamientos de la Máxima Corporación de lo Constitucional, encuentra aplicable al caso *sub-judice* el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, esto es la exigencia de agotamiento de la conciliación extrajudicial en el proceso ejecutivo presentado por el Consorcio Moreno Tafur, el 20 de enero de 2017.

En este sentido, se advierte que al revisar la presente demanda, no se observa documento alguno que de por acreditado éste presupuesto de procedibilidad, por lo que considera necesario revocar el auto calendado 15 de mayo del año en curso que dispuso librar mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada, al haberse tramitado el proceso de la referencia sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Así las cosas, el despacho considera necesario que al revocar el auto interlocutorio No. 313 del 15 de mayo de 2017 – Fls. 83-84 – por medio del cual se dictó mandamiento de pago, debe proceder a inadmitir la demanda para que el actor corrija su demanda dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente auto, so pena de rechazó de la demanda.

En igual sentido, se le hace saber al apoderado judicial del Municipio que por sustracción de material, es innecesario decidir sobre el escrito presentado el 9 de junio de 2017, por medio del cual solicitada el levantamiento de la medida cautelar, por cuanto la misma se levantó a través del auto de junio 8 de 2017 - Fls. 30 C-2 – notificado por estado el 12/06/2017.

En consecuencia, se **Dispone**:

**Primero:** Revocar para reponer el auto interlocutorio No. 313 calendado 15 de mayo de 2017 – Fol. 83 C-1 – por lo antes considerado.

**Segundo:** Inadmitir la presente demanda ejecutiva para que la parte ejecutante dentro del término de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente auto por estado electrónico, corrija su demanda aportando la

conciliación prejudicial como requisito de requisito procedibilidad en los términos del Art. 47 de la Ley 1551 de 2012, so pena de rechazó de la presente demanda – Arts. 169 y 170 del CPACA –

**NOTIFIQUESE**

*Lorena Martínez*  
**LORENA MARTÍNEZ JARAMILLO**  
Juez

**JUZGADO 16 ADMINISTRATIVO ORAL DEL  
CIRCUITO DE CALI**

Notificación por **ESTADO ELECTRONICO** No.  
116 de fecha 26 JUL 2017  
se notifica el auto que antecede, se fija a las 08:00 a.m.

*Karol Bright Suárez Gómez*  
**Karol Bright Suárez Gómez**  
Secretaria