

Doctor.

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA

Juez

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

E. S. D.

Radicado: 08001-33-31-002-2000-02672-00.
Referencia: Ejecutivo.
Demandante: CARLOS PÉREZ BORJA
Demandado: DISTRITO DE BARRANQUILLA.
Asunto: Recurso de reposición contra mandamiento de pago.

DAVID SALAZAR OCHOA, mayor de edad, con domicilio en Bogotá D.C., identificado como aparece al pie de mi firma, en mi condición de apoderado especial del **DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA (anexo 1)**, por medio del presente escrito me permito formular **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra el mandamiento de pago de fecha 25 de marzo de 2021, con base en lo siguiente:

I. LA DECISIÓN RECURRIDA.

La decisión recurrida corresponde al mandamiento de pago emitido el 25 de marzo de 2021 que libró el Despacho en contra de DEIP de BARRANQUILLA por la suma de SEIS MILLONES DE PESOS (\$6.000.000).

II. OPORTUNIDAD DEL RECURSO.

El mandamiento de pago fue notificado mediante notificación personal realizada a través de correo electrónico el día 14 de abril de 2021, por lo que siguiendo lo establecido en el artículo 8 del Decreto Ley 806 de 2020, el presente recurso se formula en término.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

De acuerdo a lo establecido en el numeral 3º del artículo 442 del CGP *“El beneficio de excusión y los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago”*.

3.1. INEPTA DEMANDA - Falta de agotamiento de requisito de procedibilidad. El demandante no agotó el requisito establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Se solicita revocar la decisión recurrida, para que en su lugar se niegue el mandamiento de pago solicitado por la parte demandante, toda vez que no se agotó el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 para los procesos ejecutivos que se adelanten contra municipios.

“Ley 1551 de 2012.

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 artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-533 de 2012, precisando que dicho requisito es exigible cuando se pretenda la ejecución de obligaciones claras, expresas y exigibles, por lo que la norma garantiza a los municipios un espacio para negociar sus deudas, estructurar y planear el pago de las obligaciones ejecutables.

“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.

La norma identifica cuáles son las obligaciones en las que es razonable limitar temporal y parcialmente el derecho de acceso a la justicia (en este caso, el cobro judicial de derechos ciertos, claros y exigibles), permitiéndole a los municipios estructurar y planear el pago de sus obligaciones ejecutables judicialmente y cuyos acreedores tienen el propósito real y presente de cobrar. En efecto, la norma asegura al municipio espacios para negociar aquellas deudas que claramente deben ser asumidas y pagadas, por cuanto no se encuentran en debate o controversia judicial.

(...)

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.

RESUELVE

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.**¹ (negrilla y subraya fuera del texto)

Requisito que aplica aun cuando se trate de acciones ejecutivas derivadas de obligaciones contractuales, según ha sido precisado por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

"11. Del requisito de procedibilidad en las acciones ejecutivas derivadas de las obligaciones contractuales

De conformidad con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 en las acciones ejecutivas será necesario agotar el requisito de procedibilidad –se resalta-:

"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.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999 (subrayado del texto).

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio,

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2013, M.P: María Victoria Calle Correa.

alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos.

Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011”.

Sin que para el efecto cuente lo dispuesto sobre las acciones ejecutivas en el Código General del Proceso², comoquiera que este no derogó el artículo 47 antes transcrito, el que, por lo demás, se trata de una norma especial.

De tal suerte que, antes de ejecutar a un municipio deberá agotarse el requisito de la conciliación prejudicial ante el Ministerio Público, delegado para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”³

Cabe resalta que la Ley 1551 de 2012 resulta aplicable al DISTRITO DE BARRANQUILLA, siguiendo lo preceptuado en el artículo 2⁴ de la Ley 768 de 2002 y la interpretación que ha realizado el Tribunal Administrativo del Atlántico sobre el régimen aplicable a mi representada.

“Ahora bien, es cierto que en los procesos ejecutivos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa se debe aplicar en lo pertinente lo regulado en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012); sin embargo, se debe dar aplicación con preferencia a lo establecido en leyes especiales, en este caso, la Ley 1551 de 2012.

...

Ahora, en cuanto a lo manifestado por el A quo, en el sentido de que al fungir como ejecutado en la presente demanda un ente territorial que tiene la categoría de Distrito no le

² [Cita de la sentencia] **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.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, sentencia del 30 de abril de 2014, Radicación número: 08001-23-31-000-2013-10003-01(49328)

⁴ Ley 768 de 2002 - ARTÍCULO 2o. RÉGIMEN APLICABLE. Los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

En todo caso las disposiciones de carácter especial prevalecerán sobre las de carácter general que integran el régimen ordinario de los municipios y/o de los otros entes territoriales; pero en aquellos eventos no regulados por las normas especiales o que no se hubieren remitido expresamente a las disposiciones aplicables a alguno de los otros tipos de entidades territoriales previstas en la C.P. y la ley, ni a las que está sujeto el Distrito Capital de Bogotá, estos se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

es aplicable por analogía el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 en cuanto este se refiere solo a municipios, toda vez que donde el legislador no ha distinguido, como si lo hizo en varios apartes de esa misma normatividad, no le es dable al intérprete distinguir, y darle un mayor alcance a la norma.

Sobre el particular, el Despacho se permite precisar que los distritos son municipios con cualidades más importantes que el resto de las organizaciones territoriales del mismo orden, propiedades que los distinguen y los colocan como territorios especiales, es decir, municipios distritales.”⁵

En virtud de lo expuesto, se tiene que la demandante no agotó el requisito de procedibilidad, incumpliendo lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y por ende la demanda adolece de defectos formales que impedían su admisión, por lo que se solicita respetuosamente al Despacho revocar el mandamiento de pago, para que en su lugar se rechace la demanda.

3.2 INEXISTENCIA DEL TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO – Los documentos base de la ejecución no contienen obligaciones claras, expresas y exigibles.

Se solicita revocar la decisión recurrida, para que en su lugar se niegue la orden de pago solicitada por el demandante, toda vez que los documentos base de la ejecución no contienen obligaciones claras, expresas y exigibles.

El artículo 488⁶ del Código de Procedimiento Civil establece prestan mérito ejecutivo los documentos que emanen del deudor que contengan obligaciones claras expresas y exigibles.

“Código de procedimiento Civil

Artículo 488. TÍTULOS EJECUTIVOS. 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294”.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado enseña que por regla general los títulos originados en la actividad contractual son complejos, pues la obligación a ejecutar

⁵ Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B, Auto del 20 de agosto de 2020, expediente 08-001-33-33-003-2019-00243-01-W

⁶ Actualmente los requisitos de los títulos ejecutivos se encuentran establecidos en el artículo 422 del C.G.P. en los mismos términos.

no se encuentra determinada en un solo documento, sino que se deben estudiar varios para la determinación de la misma.

“En este sentido, cabe advertir que cuando se presenta como título de recaudo el contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos -normalmente actas y facturas- elaborados por la Administración y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra.

Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda, en el juez de la ejecución, sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.”⁷ (negrilla y subraya fuera del texto).

En igual sentido hapreciado la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto a los títulos ejecutivos derivados de los contratos estatales:

“1. Documentos que prestan mérito ejecutivo en materia de contratos

En el marco de la Ley 1437 de 2011 el legislador contempló la posibilidad de adelantar ante esta jurisdicción procesos ejecutivos en materia contractual, pues en su artículo 297 estableció lo siguiente:

Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

(...)

3. 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.**

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar. (Subrayado y negrilla fuera del texto)

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 24 de enero de 2007. Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00833-01 (28.755). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

De igual forma, en el artículo 299⁸ de la Ley 1437 de 2011 fijó que para la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por las entidades públicas se deben atender las reglas contempladas en el –hoy- Código General del Proceso.

De acuerdo a lo anterior, para determinar si un documento presta mérito ejecutivo es viable hacer referencia al contenido del artículo 422 del C.G.P., que a continuación se refiere:

*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**. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184. (Negrilla fuera del texto)*

Por su parte, la doctrina ha referido que los títulos se pueden clasificar en simples y complejos, cuya diferencia se determina por el número de documentos que son necesarios para establecer la obligación. Al respecto se ha dicho: “*Cuando el título ejecutivo conste en un solo documento, se habla de un título ejecutivo simple. Pero si consta en varios documentos, el título ejecutivo será complejo. En materia administrativa, los títulos ejecutivos tienden a estar integrados por varios documentos V.gr, para cobrar el anticipo pactado en el contrato estatal, debe aportarse la copia del contrato, así como de la cuenta de cobro que se presentó a la administración para lograr el pago del anticipo.*”⁹.

La referida clasificación resulta relevante en el marco de los títulos originados de la actividad contractual, ya que en muchos de los casos los títulos son complejos, toda vez que la obligación a ejecutar no se encuentra determinada por un solo documento sino que requiere del aporte y estudio de varios documentos.

...

De acuerdo a lo expuesto, es preciso determinar que si bien el legislador en el artículo 297 del C.P.A.C.A refiere cuales tipos de documentos pueden tener vocación de títulos ejecutivos derivados de la actividad contractual, es necesario que los mismos de manera individual o en su conjunto –según el caso- contengan una obligación con los elementos

⁸ [Cita de la sentencia] “*Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.*

“Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.”

⁹ [Cita de la sentencia] SUAREZ HERNANDEZ, Daniel, *El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa y el cobro coactivo*, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Volumen 20, 1996, p. 51.

referidos anteriormente, para que puedan ser considerados por parte del operador judicial como títulos ciertos objeto de ejecución.

Por lo anterior, la Sala concluye que **no cualquier documento derivado de la relación contractual puede considerarse como título ejecutivo, pues solo aquellos en los cuales pueda determinarse de manera cierta una obligación clara, expresa y exigible a la parte ejecutada, están llamados a prestar mérito ejecutivo, de lo contrario, deberá acudir a los procedimientos de cognición o declarativos.**¹⁰ (negrilla y subraya fuera del texto).

Los documentos base de la ejecución no contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, toda vez que los mismos no corresponden a documentos emanados del deudor que evidencien el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la Ley y en el contrato para el efecto.

En la cláusula quinta del contrato se estipuló que los pagos se harían exigibles una vez se acreditara el cumplimiento de unos requisitos, que no fueron acreditados en la presente actuación

“QUINTA: VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO. El contratante pagará al contratista honorarios por los servicios que le prestara (sic), por valor total de DIEZ Y OCHO MILLONES DE PESOS M/L (\$18'000.000), que serán cancelados mediante el pago de mensualidades vencidas por valor de UN MILLON QUINIENTOS MIL PESOS M/L. (\$1'500.000) cada una, sin que tales pagos puedan sobrepasar la mensualidad del mes de diciembre de Mil Novecientos Noventa y Siete (1997). Todos estos pagos a través de la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A; **previa presentación por el contratista de bonos o estampillas “Prociudadela Universitaria” y “Propalacio Municipal de Barranquilla”, de cada clase, por valores equivalentes al uno por ciento (1%) del total correspondiente de pago;** sin perjuicio de que el contratante efectúe la cancelación de estas cargas fiscales, descontando sus impuestos del valor de los pagos, y sin perjuicio de que el contratista pueda anticipar la entrega de tales estampillas, lo cual solo será posible luego de la aprobación de la garantía” (negrilla y subraya fuera de texto).

Además de lo anterior, se tiene que según lo establecido en el estatuto tributario, para el cobro de honorarios derivados de la prestación de servicios personales, es obligación de quien cobra expedir una factura, cuenta de cobro o documento equivalente.

Acorde con lo anterior, se tiene que para que la exigibilidad de la obligación de pago de honorarios era necesario presentar, por parte del contratista, los bonos o estampillas “Prociudadela Universitaria” y “Propalacio Municipal de Barranquilla”, y la factura, cuenta de cobro o documento equivalente.

Es decir, no bastaba con la presentación del contrato de prestación de servicios profesionales

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B, sentencia del 31 de mayo de 2016, Expediente: 51947, Radicación:250002336000201400608 00

con el Fondo de Pasivos de las Empresas Públicas Municipales de Barranquilla, toda vez que, como bien lo señaló el juzgador, al ser un título ejecutivo complejo, era necesario adjuntar, además del contrato, los documentos de cuenta de cobro, factura y estampillas que hacían exigible el pago de los honorarios perseguidos; y como así no se obró, dado que los documentos adicionales requeridos no fueron adjuntados, el título no está completo y, por ende, no está acreditada la existencia de una obligación exigible a cargo del deudor, por lo que se impone la revocatoria del auto del 25 de marzo de 2021 mediante el cual se emitió el mandamiento de pago.

Por lo expuesto, se solicita revocar la decisión recurrida, para que en su lugar se niegue la orden de pago solicitada por el demandante, toda vez que los documentos base de la ejecución no contienen obligaciones claras expresas y exigibles.

IV. SOLICITUD.

Por lo expuesto, respetuosamente se solicita al Despacho revocar la decisión recurrida, para que en su lugar se niegue la orden de pago solicitada por el demandante.

V. ANEXOS.

Se anexan los siguientes documentos, para que sean tenidos como prueba al momento de resolver el recurso:

1. Poder especial y soportes (**anexo 1**).

VI. NOTIFICACIONES Y CUMPLIMIENTO DE CARGAS.

El suscrito recibe notificaciones en el correo electrónico dsalazar@consilioabogados.com, así como manifiesto que la presente contestación se hace llegar a las direcciones electrónicas conocidas de los demás sujetos procesales.

Con el acostumbrado respeto,



DAVID SALAZAR OCHOA
C.C. 1.020.736.761 de Bogotá D.C.
T.P. 217.429 del Consejo Superior de la Judicatura.