



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, Cinco (05) de Febrero de Dos Mil Quince (2015)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: 54-001-33-33-002-2014-00321-01
ACCIONANTE: LUIS EDUARDO QUINTERO GONZÁLEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO EL OCAÑA
PROCESO: EJECUTIVO

Conoce el Despacho el recurso de apelación presentado por el apoderado judicial de la parte actora en el presente proceso, contra el auto de fecha tres (03) de julio de dos mil catorce (2014), proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta.

I. COMPETENCIA

Esta Sala de Decisión es competente para conocer del asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 1437 del 2011, en concordancia con el artículo 156 # 4 ibídem.

II. PROVIDENCIA RECURRIDA

El A quo resolvió no librar el mandamiento de pago solicitado por el señor LUIS EDUARDO QUINTERO GONZÁLEZ, contra el Municipio de Ocaña (Norte de Santander), debido a que como consecuencia de realizar un análisis de la documentación aportada, concluyó que debido a la solicitud de la parte demandante la tesorería del Municipio de Ocaña realizó a través de las Resoluciones No. 0120 del 22 de marzo de 2013 y No. 0174 del 19 de abril de 2013 cruce de cuentas a favor del señor LUIS EDUARDO QUINTERO GONZÁLEZ por los valores adeudados por concepto de impuesto predial y de industria y comercio, destacando la documentación que da cuenta de la realización de dicho cruce de cuentas por valores de setecientos treinta y un mil seiscientos pesos (\$731.600) y trescientos noventa y ocho mil pesos (\$398.000), concluyendo que debido a éstas apreciaciones no se cumplen con los requisitos de que la obligación sea clara, expresa y exigible.

Además de lo expuesto, el A-quo menciona en la providencia recurrida que además se incumplió con el requisito de procedibilidad contenido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

III. RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora discrepa de la decisión adoptada por el A quo, arguyendo que dentro de las razones por las cuales puede un juez abstenerse de librar mandamiento de pago se encuentran: que no se integró debidamente el título, que los documentos acompañados para estructurarlo no cumplen con las formalidades legales y que conforme a las nuevas directrices del Consejo de Estado el ejecutante no haya aportado oportunamente los documentos que integran el título debidamente autenticados, así estos sean aportados de manera posterior o entre tanto se surta el recurso de alzada, exponiendo la parte apelante que los documentos aportados como título ejecutivo de recaudo cumplen todos los requisitos exigidos por la ley.

Por otra parte, el recurrente señala que el Juez de Primera Instancia incurre también en un desacierto al exigir la conciliación como requisito de procedibilidad para demandar, contrariando así lo establecido en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debido a que dicha norma contempla como agotable éste requisito siempre y cuando versen sobre asuntos conciliables y se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, razones por las cuales expone debe revocarse la providencia de fecha 3 de julio de 2014.

IV. CONSIDERACIONES PARA DESATAR EL RECURSO

Debe decidir la Sala de Decisión Oral el recurso de apelación interpuesto por la parte actora con relación auto antes mencionado, en cual se plantea la inexistencia del requisito de procedibilidad de conciliación para los procesos ejecutivos que se tramitan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo de conformidad al artículo 161 del CPACA, contrariando el argumento traído por el juez A Quo en la providencia apelada. Cuestión que debe resolverse primeramente por la Sala,

para si es el caso proceder a realizar el estudio sobre la existencia e integración del título que preste mérito ejecutivo de conformidad al régimen jurídico aplicable.

Si entrar en más consideraciones la parte ejecutante solicita en su demanda que se libere mandamiento de pago por parte del Juez contencioso Administrativo contra el municipio de Ocaña, respecto de unas obligaciones derivadas de unas ordenes de prestación de servicios cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción de conformidad al artículo 104 del CPACA., el cual fue negado por el A quo en razón al no cumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en el artículo 47 de la ley 1551 de 2012, norma que a consideración del apelante no se aplica porque solamente se aplica a los procesos ejecutivos en trámite al momento de entrada en vigencia de la ley, y los procesos ejecutivos promovidos después de ese momento no se aplica, y que de otra parte el artículo 161 del CPACA excluyó este requisito para los procesos de ejecución.

Esta Sala considera necesario efectuar el análisis de ciertos aspectos normativos en relación con la exigencia de este requisito de procedibilidad (audiencia de conciliación) respecto de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, lo que hace ver un posible conflicto de leyes en el tiempo, puesto que la ley 1551 de 2012 así lo estipuló, y la Ley 1437 de 2011 (CPACA) no, agregado esto a que el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) suprime este requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos en todas las jurisdicciones.

Entonces, la controversia actual reside en establecer si la conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad para promover proceso ejecutivo contra municipios, tal y como lo establece el artículo 47 de la ley 1551 del 2012 (**Ley especial al régimen municipal, vigente desde el día 6 de julio de 2012**), o si por el contrario, no lo constituye de conformidad al artículo 161 de la 1437 del 2011 (**Ley general y anterior, vigente desde el día 02 de julio de 2012**), siendo de igual manera innecesario este requisito según lo señalado en el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 (**Código General del Proceso, Ley general y posterior, vigente desde la fecha de su promulgación**).

En esa perspectiva, surge *prima facie* un aparente conflicto de normas en el tiempo, el cual es necesario precisar sobre la norma aplicable al caso concreto que nos ocupa en esta primera parte del recurso propuesto por la parte actora.

En todo sistema jurídico las leyes son modificables, ya que se parte de la necesidad de que la legislación avance junto con el paso del tiempo y, por lo tanto, regule fenómenos fácticos o jurídicos que necesitan de reglas claras para su configuración a las especiales situaciones de la finalidad que se persigue por parte del legislador.

A partir de la Constitución de 1991 se establecieron diferentes clases de leyes, entre las que se encuentran: i) las leyes estatutarias (art. 152 C.P.), las leyes orgánicas (art. 151 C.P.), las leyes de autorizaciones (art. 150. 9 C.P.), las leyes que conceden facultades extraordinarias (art. 150.10), las leyes marco (art. 150.19), las leyes ordinarias (art. 150 C.P.), teniendo cada una de estas categorías un nivel específico y, por consiguiente, es preciso que el intérprete verifique el peso y la jerarquía que tiene cada ley al interior del ordenamiento jurídico para aplicar al caso pretendido.

Frente a lo anterior, lo cierto es que las leyes que contienen códigos, de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional tienen la jerarquía de una ley ordinaria, por no pertenecer a las categorías de estatutarias, orgánica o marco, por lo que al margen de la fuerza normativa de las leyes en la Carta Política, es preciso definir qué métodos interpretativos o hermenéuticos son aplicables para solucionar antinomias o conflictos de leyes en el tiempo, tratándose de disposiciones u órdenes normativos de igual jerarquía (como en el presente caso que nos referimos a leyes ordinarias).

Para la solución de los conflictos de las leyes en el tiempo y en el espacio en nuestro ordenamiento jurídico existen instrumentos hermenéuticos consagrados en el Código Civil y las leyes 57 y 153 de 1887 que permiten a partir de principios y reglas, definir la prevalencia de una ley frente a otra cuando existe incompatibilidad entre las mismas.

Expuesto el marco normativo, conviene formular los problemas jurídicos que abordará la Sala en esta precisa ocasión, en los siguientes términos: ¿la ley 1437 de 2011, se aplica en cuanto al requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos contra los municipios? El artículo 47 de la ley 1551 del 2012 es la norma llamada a aplicarse por ser una Ley especial al régimen municipal y posterior? O es aplicable el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 que es el nuevo Código General del Proceso, Ley general y

posterior, vigente desde la fecha de su promulgación de conformidad a su artículo 627 numeral 2º? Para solucionar los interrogantes planteados es inexorable que se acuda a las reglas hermenéuticas aplicables, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

En el caso concreto y para no hacer muy extensa la explicación, es importante tener en cuenta para resolver los problemas jurídicos planteados, es preciso despejar la antinomia real o aparente que surge entre las dos disposiciones, razón por la que, con apoyo en las normas hermenéuticas, la jurisprudencia constitucional y la doctrina se analizará y definirá la inquietud antes planteada y, a partir de ello, resolver los problemas jurídicos que aborda la Sala.

En relación con los conflicto de validez temporal entre la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1551 de 2012 la solución como se deriva en el caso *sub lite*, la legislación vinculante se encuentra contenida en los artículos 1 y 2 de la ley 153 de 1887, y el 10 del Código Civil, subrogado por la ley 57 de 1887. Las normas referidas rezan textualmente:

“ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.”

Por lo que dicha confrontación se resuelve con el criterio de la temporalidad o cronológico sin dejar de considerar el de la especialidad, y siendo que la Ley 1551 de 2012 es posterior y especial a la Ley 1437 de 2011 se aplica aquella.

Como la Sala ha concluido esta primera confrontación; la norma aplicable al presente caso es la consagrada en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 (posterior y especial) que ordena la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

Definida la primera antinomia pasamos a resolver la nueva consideración no planteada por el A Quo, ni por la parte apelante, que se refiere a lo

consagrado en el inciso segundo del artículo 613 de la Ley 1564 del 12 de julio de 2012, Código General del Proceso, Ley general y posterior que suprimió este requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos en todas las jurisdicciones, vigente desde la fecha de su promulgación.

Acudiendo al apoyo de las normas hermenéuticas antes mencionadas solucionaremos la confrontación de esta norma del Código General del Proceso y la estipulada en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, siendo la primera posterior y general frente a esta que es anterior y especial, con la aplicación del artículo 10 Subrogado por el artículo 5 de la ley 57 de 1887, que establece que cuando hayan disposiciones incompatibles entres si se aplican unas reglas, entre las cuales en su primera dice:

“1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;”

Este criterio de la especialidad, se desarrolla según la cual la norma especial prima sobre la general, inclusive cuando esta última sea posterior (v.gr. la ley 1551 de 2012 (vs) la ley 1564 de 2012).

Ahora bien, la norma especial es aquella que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia concreta que, de no estar allí contenida, tendría que ser resuelta por las disposiciones más generales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se encuentren disposiciones incompatibles entre sí “la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general” (numeral 1º del artículo 5º de la ley 57 de 1887). Esta máxima es la que debe aplicarse a la situación bajo análisis: la Ley 1564 de 2012 regula de manera general la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, además los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad cuando no estén regulados expresamente en otras leyes como lo estipula su artículo 1º, y la Ley 1551 de 2012 se refiere específicamente a la organización y funcionamiento de los municipios en Colombia.

De acuerdo con este criterio, precisamente el de la *lex specialis*, de dos normas incompatibles, la una general y la otra especial, prevalece la segunda: *lex specialis derogat generali*.

Entonces realizada las consideraciones sobre las normas en conflicto frente al caso concreto se concluye que para promover procesos ejecutivos en contra de los municipios se debe agotar necesariamente el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, siguiendo el procedimiento y requisitos establecidos para los demás asuntos contencioso administrativos, como lo ordena el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, norma aplicable al presente caso, por lo que la decisión contenida en el auto apelado por las consideraciones acá esbozada será confirmado.

Además de lo expuesto, La Corte Constitucional a través del comunicado No. 31 publicado el 14 y 15 de agosto de 2013 manifestó en tal sentido:

“De manera preliminar, la Corte definió lo concerniente a la vigencia de la norma acusada, frente al aparente conflicto que se plantea entre el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso. Al respecto, pudo constatar que no hay razón para considerar derogado al artículo 47 parcialmente demandado, toda vez que se refiere específicamente a la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, esto es, se trata de una norma especial que regula la actividad procesal en materia, la cual, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso la derogó (...).”

En relación con lo expuesto, el máximo órgano constitucional en la sentencia C-533 de 2013 que desarrolló la declaratoria de exequibilidad del artículo 47 de la ley 1551 de 2012 indicó:

“La Sala Plena concluye que: (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.

(...) CONCILIACION PREJUDICIAL CONTENIDA EN LEY 1551 DE 2012 Y AUDIENCIA DE CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS CONTENIDA EN LEY 1564 DE 2012-Conflicto normativo aparente

Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó.

(...)2.1.7. Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó.”

Ahora, siguiendo con el objeto de la apelación, debería la Sala proceder a estudiar el otro argumento que se refiere al estudio acerca de si el título ejecutivo complejo respecto del cual recaen las pretensiones de la demandada, cumplen con los requisitos legales tendientes a librar mandamiento de pago, el cual en aras de la economía procesal y por ser inocuo al faltar el requisito de procedibilidad no se hará estudio alguno, el cual no provocaría o conduciría a modificar la decisión de la negativa del mandamiento de pago ejecutivo.

Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha tres (03) de Julio de dos mil catorce (2014), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO: REMÍTASE este expediente al Juzgado de origen, previo las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión del 05 de Febrero de 2015)



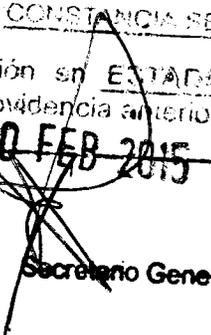
EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
Magistrado.-



MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada.-



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado.-

 **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER**
CONSTANCIA SECRETARIAL
Por anotación en ESTADO, notifico a las
partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m.
hoy **12 0 FEB 2015**

Secretario General