

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 122

Villavicencio, trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Sala de Decisión N° 6

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: EDGAR EDUARDO MIELES VALDERRAMA Y
OTROS
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y DEFENSORÍA
DEL PUEBLO
EXPEDIENTE: 50001-33-33-002-2019-00093-01
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto proferido el 18 de marzo de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se negó el mandamiento de pago solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

Los señores Edgar Eduardo Mieles Valderrama, José Wilber Luna Ortiz, Melvy Esperanza Martínez Montealegre, Martha Rocío Montoya Llanos, y Jesús Antonio Serrano Ruiz, presentaron demanda ejecutiva¹ contra el Municipio de Villavicencio y la Defensoría del Pueblo, con base en la sentencia judicial proferida dentro de la acción de grupo N° 50001-33-31-002-2007-00289-01, a fin de que se librara mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero:

¹ Páginas 2 a 10, documento cuaderno 1 de expediente digitalizado.

- \$38.394.614,98, correspondiente a la indemnización a favor de los señores José Wilber Luna Ortiz y Esperanza Martínez Montealegre.
- Por los intereses moratorios causados sobre la suma anterior, desde el 10 de septiembre de 2016 hasta que se haga efectivo el pago.
- \$38.488.098,97, correspondiente a la indemnización a favor del señor Edgar Eduardo Mieles Valderrama.
- Por los intereses moratorios causados sobre la suma anterior, desde el 10 de septiembre de 2016 hasta que se haga efectivo el pago.
- \$38.844.098,97, correspondiente a la indemnización adeudada a los señores Jesús Antonio Serrano Ruiz y Martha Rocío Montoya Llanos.
- Por los intereses moratorios causados sobre la suma anterior, desde el 10 de septiembre de 2016 hasta que se haga efectivo el pago.
- Por los gastos y costas procesales.

Como fundamento fáctico, la parte actora relató² que en sentencia del 28 de enero de 2014 dictada en virtud de la acción de grupo con radicado N° 50001-33-31-002-2007-00289-01, el Tribunal Administrativo del Meta, resolvió declarar patrimonialmente responsable al Municipio de Villavicencio por los daños sufridos por el grupo demandante de propietarios de los inmuebles ubicados en el Condominio Camino Real, etapas I y II, con ocasión a las inundaciones ocurridas en el sector; condenando a la entidad al pago de \$1.245.158.522,98 por concepto de perjuicios materiales, suma que sería entregada al Fondo para la defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para ser administrada por el Defensor del Pueblo.

Señaló, que la mentada providencia estableció la conformación de dos (2) grupos, el primero, conformado por quienes intervinieron en el proceso y aportaron certificado de tradición y libertad de sus inmuebles; y el segundo, por los no intervinientes, pero que podían acogerse a los efectos de la sentencia.

² Páginas 3 a 7, *ibídem*.

La sentencia del 28 de enero de 2014, fue corregida mediante auto del 11 de marzo del mismo año, respecto al monto de la condena, el cual fue establecido en \$1.310.328.743,17.

Adujo que, a través de auto del 5 de diciembre de 2014, se conformó el grupo 2 de beneficiarios, del cual hacen parte los hoy demandantes, distribuyéndose la condena a su favor en auto del 9 de diciembre de 2016, en la forma como se solicitó se librara el mandamiento.

El 4 de mayo de 2017, los ejecutantes presentaron reclamación de pago de la indemnización ante el Municipio de Villavicencio, frente a la cual la entidad respondió que el ente territorial había realizado el pago de \$1.245.158.522,80 a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, según el comprobante de egreso N° 4008, encontrándose pendiente un saldo de \$65.170.220,80; además, se indicó que la solicitud de pago debía ser radicada ante el referido fondo.

Así, el 6 de junio de 2017, se presentó la solicitud de pago ante la Defensoría del Pueblo, oportunidad en la que verbalmente se manifestó a la apoderada de los demandantes, que el desembolso inicialmente realizado por el Municipio de Villavicencio fue cancelado en su totalidad a los integrantes del grupo 1, sin que se dispusiera de dinero para el grupo 2, motivo por el cual el juzgado debía ampliar el monto de la indemnización en aras de cubrir las indemnizaciones faltantes; aunado a que se adeudaba aún el 5% de la indemnización tasada por el juzgado, a los beneficiarios del grupo 1.

Luego, al emitir contestación oficial a la solicitud de pago, la Defensoría del Pueblo informó a la parte actora que hasta tanto el juzgado de conocimiento diera respuesta a las peticiones elevadas por la Defensoría, no se realizaría pago alguno.

Señaló que ante la negativa de pago, lo expuesto fue puesto en conocimiento del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, despacho que previo a resolver sobre ello, requirió al Municipio de Villavicencio para que rindiera un informe de los pagos realizados; en virtud de lo cual, mediante auto del 22 de enero de 2018, se resolvió negar la solicitud presentada por el Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, afirmó que, a la fecha de presentación de la demanda, los ahora ejecutantes no habían recibido pago alguno de lo ordenado en auto del 9 de

diciembre de 2016, a través del cual se distribuyó la indemnización ordenada por el Tribunal Administrativo del Meta.

Para el efecto, con el escrito de la demanda, se allegaron como pruebas, entre otras, las siguientes documentales:

- Copia de la sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 28 de enero de 2014, en la acción de grupo con radicado N° 50001-33-31-002-2007-00289-01³.
- Copia del edicto de notificación de la referida sentencia, fechado el 28 de enero de 2014⁴.
- Copia del auto del Tribunal Administrativo del Meta, fechado el 11 de marzo de 2014, a través del cual se corrigió la sentencia del 28 de enero de 2014⁵.
- Copia del auto dictado el 9 de diciembre de 2016 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se redistribuyó el monto de la indemnización⁶.
- Copia de la constancia de ejecutoria de la sentencia del 28 de enero de 2014, y del auto del 9 de diciembre de 2016 que redistribuyó el monto de la condena⁷.
- Copia de la solicitud de pago radicada ante el Municipio de Villavicencio el 4 de mayo de 2017⁸.
- Copia de la respuesta emitida por el Municipio de Villavicencio el 30 de mayo de 2017⁹.
- Copia del comprobante de pago N° 5522 del 10 de junio de 2014, expedido por el Municipio de Villavicencio, por valor de \$1.245.158.522,80¹⁰.
- Copia del comprobante de pago N° 4008 del 22 de mayo de 2017, expedido por el Municipio de Villavicencio, por valor de \$65.170.220,80¹¹.
- Copia de la petición presentada ante la Defensoría del Pueblo el 6 de junio de 2017¹².
- Original de la contestación librada por la Defensoría del Pueblo el 5 de julio de 2017¹³.

³ Páginas 18 a 90, *ibídem*.

⁴ Página 91, *ibídem*.

⁵ Páginas 92 a 99, *ibídem*.

⁶ Páginas 100 a 107, *ibídem*.

⁷ Página 108, *ibídem*.

⁸ Páginas 139 a 142, *ibídem*.

⁹ Páginas 122 a 123, *ibídem*.

¹⁰ Página 124, *ibídem*.

¹¹ Página 134, *ibídem*.

¹² Páginas 117 a 121, *ibídem*.

¹³ Páginas 111 a 114, *ibídem*.

- Copia del memorial presentado ante el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 6 de julio de 2017¹⁴.
- Copia del auto del 22 de enero de 2018, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó la solicitud de aclaración elevada por la Defensoría del Pueblo¹⁵.

2. Auto Apelado

En auto del 18 de marzo de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó el mandamiento de pago solicitado¹⁶, por considerar, principalmente, que la parte actora no había agotado la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la demanda en contra del Municipio de Villavicencio.

Sostuvo el *a quo*, que en virtud del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, la conciliación prejudicial constituía requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos promovidos en contra de los municipios, exigencia que ha sido confirmada jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, y que en el presente caso se observaba que la parte ejecutante se abstuvo de agotar el referido requisito, motivo por el cual correspondía negar el mandamiento de pago.

Añadió que en todo caso, la demanda adolecía de vicisitudes que impedían acceder a la solicitud ejecutiva, como el hecho de que la Defensoría del Pueblo no hubiese hecho parte de la controversia que se desarrolló entre los integrantes de los grupos 1 y 2, careciendo así de fundamento la solidaridad que se invocaba, con fundamento en el artículo 422 del C.G.P.

Ello, aunado a que el título ejecutado carecía de la constancia de ejecutoria requerida por el numeral 2 del artículo 114 del C.G.P., máxime si se trata de varios acreedores.

Finalmente, señaló que el poder otorgado no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 75 del C.G.P., especialmente al demandarse a una entidad que carecía de responsabilidad frente a la obligación dineraria exigida, por lo que no era procedente reconocer personería jurídica a la abogada Ángela Rocío Leal Vanegas.

¹⁴ Páginas 115 a 116, *ibídem*.

¹⁵ Páginas 109 y 110, *ibídem*.

¹⁶ Páginas 161 a 165, *ibídem*.

3. Recurso Interpuesto

Encontrándose dentro del término legal¹⁷, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra la providencia que negó el mandamiento ejecutivo¹⁸.

En el escrito contentivo del recurso, realizó nuevamente un recuento de los hechos, indicando que las circunstancias aducidas en el auto que negó el mandamiento deprecado, no son claras y tampoco se encuentran establecidas en la norma procedimental, como ocurre con la exigencia de la conciliación prejudicial, cuando lo que se pretende es el cobro de una condena proferida por el mismo despacho.

Señaló que pese a afirmarse que el poder no está otorgado en debida forma, no se sustenta las falencias del mismo; en cuanto a los documentos constitutivos del título ejecutivo, estimó que el trámite ejecutivo debe adelantarse dentro del proceso ordinario y no bajo una nueva radicación, como lo hizo el *a quo*, toda vez que en aquel reposan las actuaciones que establecen las sumas reclamadas por los demandantes.

En los anteriores términos, solicitó se revoque la providencia apelada y se admita la demanda ejecutiva, ordenando al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio, dar trámite al presente asunto *“como continuación de la ejecución de la sentencia que profiera este despacho”*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a este Tribunal decidir sobre el recurso de apelación dirigido contra el auto interlocutorio dictado por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado por la parte actora.

2. Problema Jurídico

¹⁷ Al ser el auto notificado el 19 de marzo de 2019, y el memorial contentivo del recurso radicado el 22 de marzo del mismo año. Páginas 165 y 170, *ibídem*.

¹⁸ Páginas 170 a 174, *ibídem*.

El presente asunto se centra en determinar si es exigible la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para demandar por vía ejecutiva a un Municipio; en caso afirmativo, establecer cuál es la consecuencia de que no se acredite su cumplimiento con la demanda ejecutiva.

Lo anterior, en aras de establecer si el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio actuó conforme a derecho al negar el mandamiento ejecutivo pretendido, por considerar que no se agotó el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos adelantados contra el Municipio de Villavicencio.

Para tal efecto, se realizará un breve análisis jurídico sobre (i) los aspectos generales del título ejecutivo, y (ii) la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, para luego dilucidar el caso concreto.

3. Resolución del Problema Jurídico

3.1. Aspectos generales del título ejecutivo:

Doctrinalmente, el título ejecutivo ha sido definido como aquel en el cual consta una obligación que puede ser de dar, de hacer o de no hacer, que debe ser clara, expresa y actualmente exigible y proveniente del deudor¹⁹; o como:

“el documento, o la serie de dos o más documentos conexos, que por mandato legal o judicial o por acuerdo de quienes lo suscriben, contiene una obligación de pagar una suma de dinero, o dar otra cosa, o de hacer o no hacer a cargo de una o más personas y a favor de otra y otras personas, que por ser expresa, clara, exigible y constituir plena prueba, produce certeza judicial necesaria para que pueda ser satisfecha mediante el proceso de ejecución respectivo”²⁰.

A su turno, el artículo 422 del Código General del Proceso dispone, que 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.

En uniforme jurisprudencia, las Altas Cortes han sostenido que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustanciales²¹. Particularmente, en

¹⁹ RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. El concepto de título ejecutivo. Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 5ª Ed. p. 53.

²⁰ Velásquez Gómez, Luis Guillermo. Los procesos ejecutivos y medidas cautelares. 13ª Ed. Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín, 2006. p. 47.

²¹ Al respecto, puede verse: Corte Constitucional. Sentencia del 10 de diciembre de 2018. Expediente T-6.609.035. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de

providencia del 11 de octubre de 2006²², señaló que las formales consisten en que el documento o el conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o tribunal o de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la Ley.

Por su parte, aquellas sustanciales hacen referencia a que las obligaciones que se acreditan a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.

En ese sentido, se entiende que una obligación es expresa cuando aparece precisa y manifiesta en la redacción misma del título; es decir que, en el documento que contiene la obligación, deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; de manera que se declaren expresamente estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones.

Así, es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título, esto es, que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

Y, es exigible cuando puede requerirse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición, o bien porque estos se hubieren cumplido.

De otro lado, los títulos ejecutivos se han clasificado como singulares y complejos, siendo los primeros aquellos que se encuentran contenidos en un solo documento y los segundos, los que están integrados por un conjunto de documentos.

3.2. La conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

La conciliación, en tanto mecanismo de resolución de conflictos, busca que las partes en desacuerdo diriman sus controversias con la intervención de un tercero, neutral, calificado y autorizado para ello²³, siempre que el asunto en discusión sea susceptible de conciliación de conformidad con el ordenamiento jurídico.

noviembre de 2017. Magistrado Ponente: Lus Armando Tolosa Villabona. Radicación: 11001-22-03-000-2017-02586-01.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia del 11 de octubre de 2006. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566).

²³ Artículo 64. Ley 446 de 1998.

El artículo 3 de la Ley 640 de 2011 contempla dos clases de conciliación, a saber: la judicial, que tiene lugar cuando se realiza en el marco de un asunto judicial ante el juez conductor del proceso, quien actúa como el tercero que interviene en solución de la controversia y además convalida el acuerdo de las partes, lo que tiene la virtualidad de poner fin de manera especial al proceso²⁴; y la extrajudicial, que acontece antes o fuera de un proceso judicial, y es en equidad cuando se lleva a cabo ante conciliadores en equidad, o en derecho cuando realiza ante conciliadores de centros de conciliación autorizados o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias.

Ésta última, la conciliación extrajudicial en derecho, se constituye como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, laboral, de familia y de lo contencioso administrativo²⁵, de manera que se convierte en obligatoria para el inicio del proceso judicial²⁶.

En la misma línea y tratándose de asuntos contenciosos administrativos, el artículo 37 de la Ley 640 de 2011, tiene previsto el agotamiento de este requisito como indispensable antes de acudir a la vía judicial en ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales; en el mismo sentido, el artículo 42A de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, aprobado por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, señala que cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial *“siempre constituirá requisito de procedibilidad”* para las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

De otro lado, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, dispuso en su artículo 47 que:

“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 contenciosos 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” (subrayado fuera de texto).

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-092 de 2008. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

²⁵ Artículo 35. Ley 640 de 2001.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2011. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Al respecto, en concepto emitido el 16 de diciembre de 2019, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consideró claro que *“el propósito del legislador fue incluir en forma obligatoria la conciliación en todos los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios, incluidos aquellos en curso a la fecha de expedición de la ley”*²⁷.

Ahora bien, no se desconoce que el artículo 613 del Código General del Proceso, al referirse a la conciliación extrajudicial en los asuntos contenciosos administrativos, señale que:

“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” (subrayado fuera de texto).

De lo cual podría entenderse de plano que, si solicitan medidas cautelares patrimoniales en los procesos ejecutivos, no será necesario agotar el requisito previo de conciliación.

No obstante, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, y su eventual contradicción con el citado artículo 613 del C.G.P., la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

*“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”*²⁸ (subrayado fuera de texto).

En ese orden, el requisito de procedibilidad contemplado en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 se encuentra vigente y su aplicación es prevalente a lo dispuesto en

²⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de diciembre de 2019. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Radicación: 11001-03-06-000-2019-00179-00 (2431).

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-533 de 2013. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

el artículo 613 del C.G.P., por especialidad de la norma, criterio que también ha sido tenido en cuenta por el Consejo de Estado²⁹.

Así las cosas, si bien es cierto que en principio la conciliación judicial constituye requisito de procedibilidad para el ejercicio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, cuando los asuntos sean conciliables; también lo es que por expresa disposición del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, se exige dicho requisito en los procesos ejecutivos, cuando la entidad demandada sea un municipio, incluso, en aquellos casos en los que se solicite la práctica de medidas cautelares de naturaleza patrimonial.

En ese orden, previo al ejercicio judicial ejecutivo contra un municipio, se requiere que obligatoriamente la parte accionante intente la celebración de un acuerdo conciliatorio de las controversias existentes con la entidad territorial; que en caso de no prosperar la diligencia conciliatoria se entenderá surtido el requisito y se encontrará habilitado para accionar el aparato judicial en defensa de sus intereses jurídicos y económicos.

Ahora bien, los artículos 162, 163, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen los requisitos de la demanda, relacionados con su contenido, la individualización de las pretensiones y sus correspondientes anexos. Así mismo, el artículo 161 *ibídem*³⁰ señala que para la presentación de la demanda se requerirá el cumplimiento de los requisitos previos, especialmente el de conciliación extrajudicial cuando los asuntos sean conciliables.

A su turno, el artículo 170 del mismo estatuto procesal dispone lo siguiente:

“Artículo 170. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda” (subrayado fuera de texto).

En el mismo sentido, el artículo 169 del C.P.A.C.A. señala de manera taxativa los eventos en que es procedente el rechazo de la demanda, así:

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 16 de diciembre de 2019. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Radicación: 11001-03-06-000-2019-00179-00 (2431).

³⁰ Texto vigente a la época en que se presentó la demanda, previo a la modificación introducida por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021.

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”

Con fundamento en lo expuesto, se colige que a través del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 se instituyó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cuando el demandado es un municipio, precepto que se mantiene su aplicación y vigencia, por lo que indiscutiblemente debe exigirse su cumplimiento al momento de analizar la admisión de la demanda.

En cuanto a la ausencia de este requisito de procedibilidad, huelga señalar que no está prevista dentro de las causales de rechazo de la demanda de que trata el citado artículo 169, por lo que en dicho caso deberá darse trámite a la inadmisión de la misma con el objetivo de que la parte accionante acredite su cumplimiento³¹.

Finalmente, debe precisarse que si bien los artículos 422 y subsiguientes del C.G.P., regulan el trámite del proceso ejecutivo –aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en virtud de la remisión contenida en el artículo 306 del C.P.A.C.A. –, se trata de la base normativa a partir de la cual se ha analizado la existencia de las condiciones formales y sustanciales del título ejecutivo³², específicamente; lo que resulta distinto a las exigencias de la demanda en sí misma, entendidas como aquellas formales que revisten el escrito contentivo de esta, sus anexos, y la acreditación de los requisitos previos para demandar.

En ese orden, es pertinente traer a colación el reiterado criterio jurisprudencial en virtud del cual *“la inadmisión de la demanda en el proceso ejecutivo solo es viable para que se corrijan requisitos formales del escrito introductorio, más no para que se complemente el título”*³³. Concretamente, ha dicho el Consejo de Estado lo siguiente:

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 2 de mayo de 2013. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación: 25000-23-41-000-2012-00260-01.

³² Al respecto, puede verse: Corte Constitucional. Sentencia del 10 de diciembre de 2018. Expediente T-6.609.035. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 30 de noviembre de 2017. Magistrado Ponente: Lus Armando Tolosa Villabona. Radicación: 11001-22-03-000-2017-02586-01.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 14 de junio de 2019. Consejera Ponente: María Adriana Marín. Radicación: 25000-23-26-000-2011-00995-02(61805).

“La Sala considera que se debe acoger la posición doctrinal según la cual es posible corregir los defectos formales de la demanda pues, lo contrario, implica una rigidez que carece de sustento legal y que se encontraría en contravía del principio constitucional de primacía de la sustancia sobre la forma. De igual manera, implicaría una vulneración del derecho de acceso a la justicia, pues, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial.

Lo anterior no obsta para que la Sala reitera su posición según la cual no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar el título ejecutivo presentado de modo insuficiente”³⁴

De manera que, una vez inadmitida la demanda ejecutiva que carezca de los requisitos señalados en la ley, si esta no es subsanada en debida forma dentro de la oportunidad pertinente, conllevará a su rechazo por tratarse de exigencias relativas al líbello inicial³⁵; distinto sería si las falencias se advirtieran en la integración del título ejecutivo o en la falta de claridad, expresividad y exigibilidad de la obligación reclamada, en cuyo caso lo procedente sería negar el mandamiento ejecutivo deprecado.

3.3. Caso concreto:

En el presente asunto, la apoderada de la parte actora solicita se libre mandamiento ejecutivo en contra del Municipio de Villavicencio y la Defensoría del Pueblo, con base en la sentencia de segunda instancia proferida el 28 de enero de 2014 por el Tribunal Administrativo del Meta, en la acción de grupo con radicado N° 50001-33-31-002-2007-00289-01; a lo que no accedió el *a quo*, teniendo en cuenta que la parte ejecutante se abstuvo de agotar el requisito de procedibilidad de conciliación.

Al respecto, recuérdese que el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 estableció la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos incoados contra un municipio.

Así, en el *sub examine* se observa que en efecto, se trata de un proceso ejecutivo en el que se demanda al Municipio de Villavicencio, resultando aplicable lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012; sin embargo, al revisar el expediente, se echa de menos el cumplimiento del requisito previo de conciliación,

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 6 de julio de 2020. Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque. Radicación: 05001-23-33-000-2019-00906-01(64493).

en tanto que no obra constancia del trámite de conciliación prejudicial al que se hubiere convocado al ente territorial demandado, como tampoco se menciona en los hechos de la demanda.

Sin embargo, como quedó visto en el acápite anterior, ante la ausencia de esta condición, lo correspondiente es la inadmisión de la demanda por carecer de los requisitos exigidos en la ley, con fundamento en el artículo 169 del C.P.A.C.A., debiendo otorgarse el término legal para que la parte actora acredite su cumplimiento y corrija los yerros a los que hubiere lugar. Si con posterioridad a ello no se prueba haber llevado a cabo la conciliación prejudicial respecto del Municipio demandado, deberá resolverse sobre el rechazo de la demanda, por configuración de la causal contemplada en el numeral 2 del artículo 169 del C.P.A.C.A.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la ausencia del requisito de procedibilidad no es un reparo relacionado directamente con la integración del título ejecutivo ni con la calidad de las obligaciones objeto de ejecución, motivo por el cual no conllevaría a negar el mandamiento deprecado; sino a otorgar a la parte actora, la oportunidad de subsanar los defectos del líbello inicial –que no incumban al título ejecutivo ni las obligaciones contenidas en él, se itera–, privilegiando el derecho de acceso a la administración de justicia, y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades.

Así las cosas, contrario a lo afirmado por la recurrente, el requisito echado de menos por el *a quo*, en efecto es exigible en el presente trámite. Empero, no por ello debió negarse el mandamiento ejecutivo, sino inadmitir la demanda para que la parte actora acreditara el cumplimiento de la conciliación prejudicial respecto del Municipio de Villavicencio.

En ese sentido, en virtud del principio de economía procesal y en garantía del acceso a la administración de justicia, esta colegiatura revocará el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de marzo de 2019, mediante el cual se negó el mandamiento de pago; y en su lugar, se ordenará al Juzgado de instancia estudie la procedencia de inadmitir la demanda, según los criterios esbozados en esta providencia, teniendo en cuenta también todos los elementos que se requieren para tal efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a la segunda instancia y en la misma etapa procesal.

De otro lado, llama la atención que a juicio del *a quo*, en gracia de discusión, el título ejecutivo carece de la constancia de ejecutoria requerida por el numeral 2

del artículo 114 del C.G.P. Sin embargo, para la Sala, el título ejecutivo se encontraría integrado por (i) la sentencia de primera instancia dictada el 7 de octubre de 2010 por el Juzgado Segundo Administrativo de Villavicencio, (ii) la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 28 de enero de 2014, (iii) el auto del 11 de marzo de 2014 a través del cual el Tribunal Administrativo del Meta corrigió la sentencia de segunda instancia, y (iv) el auto del 9 de diciembre de 2016, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio redistribuye el monto de la condena reconocida en sentencia de segunda instancia; documentos respecto de los cuales se observa constancia de ejecutoria expedida el 6 de julio de 2017 por la Secretaria del Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio³⁶, siendo pertinente que el juez de instancia estudie la idoneidad de la referida constancia, de cara a las exigencias normativas.

Aunado a ello, estima la apoderada de la parte actora que el trámite ejecutivo debe adelantarse dentro del proceso ordinario y no bajo una nueva radicación, como lo hizo el *a quo*, toda vez que en aquel reposan las actuaciones que establecen las sumas reclamadas por los demandantes.

Sobre el particular, debe decirse que en este caso el cobro ejecutivo no podría llevarse a continuación del proceso ordinario, pues de conformidad con el Auto de Importancia Jurídica O-001-2016, proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado³⁷, el trámite de la ejecución a continuación de la sentencia, se requiere que la solicitud sea presentada dentro de los diez (10) meses posteriores a su ejecutoria, previstos por el artículo 192 del C.P.A.C.A., término que se observa superado en el *sub examine*.

De manera que, tal como en otrora lo ha concluido el Consejo de Estado, “*que debía exponer sus pretensiones a través de una demanda autónoma y asumir todas las cargas correlativas a los requisitos que exigen las normas procesales para su presentación* [38]”³⁹, lo que incluye haber convocado prejudicialmente a conciliación al Municipio demandado.

³⁶ Página 108, documento cuaderno 1 de expediente digitalizado.

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Auto de Importancia Jurídica N° O-001-2016 del 25 de julio de 2017. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Radicación: 11001-03-25-000-2014-01534-00 (4935-14). La referida providencia prevé que para el caso de los procesos ejecutivos a continuación de los ordinarios, “*El proceso ejecutivo se debe iniciar dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del proceso*”.

³⁸ En similar sentido se pronunció esta subsección en auto de 28 de marzo de 2019, expediente 05001-23-33-000-2017-00306-01 (1742-2017), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 2 de julio de 2019. Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación: 11001-03-15-000-2019-02353-00(AC).

Estas últimas consideraciones refuerzan la posición de la Sala, en cuanto a que ha debido inadmitirse la demanda para permitirse que la parte actora acreditara el agotamiento del requisito de procedibilidad respecto del Municipio de Villavicencio, sin que por ello pudiera de entrada, negarse el mandamiento ejecutivo.

Finalmente, en la providencia objeto de alzada, el juzgado de instancia consideró que, en gracia de discusión, en todo caso no sería posible acceder al mandamiento pedido, debido a que la solidaridad que se predica de la obligación carece de fundamento jurídico porque la Defensoría del Pueblo no ha sido parte en la controversia que se desarrolló entre los integrantes de los grupos 1 y 2 beneficiarios de la condena que se ejecuta, contraviniendo el artículo 422 del C.G.P.

Si bien este aspecto no fue objeto de apelación por la parte actora, estima la Sala que una vez inadmitida la demanda y llegado el momento procesal de resolver sobre la procedencia del mandamiento de pago, será pertinente que el juez revise de nuevo la posición que ostenta cada una de las demandadas respecto del pago que se reclama, debiendo tenerse en cuenta las obligaciones que imponen a cada una de ellas las sentencias base de recaudo, especialmente, a quién le correspondía el pago de la condena según el auto de la redistribución que emitió el juez de instancia, para con fundamento en ello, determinar quién es la llamada a satisfacer la pretensión de pago que por vía ejecutiva se formula.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio el 18 de marzo de 2019, y en su lugar, se ordenará al Juzgado de instancia que estudie la procedencia de inadmitir la demanda, según los criterios esbozados en esta providencia, teniendo en cuenta también todos los elementos que se requieren para tal efecto, con el propósito de evitar un desgaste procesal con el retorno frecuente del proceso a la segunda instancia y en la misma etapa procesal.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente tanto físico como electrónico⁴⁰ al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones en el

⁴⁰ De conformidad con el protocolo para la gestión de documentos electrónicos, digitalizados y conformación del expediente, adoptado mediante Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

aplicativo Justicia XXI Web – Tyba y el Sistema Justicia Siglo XXI, si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Estudiado y aprobado virtualmente en Sala de Decisión No. 6 de la fecha, según Acta No. 020.

Firmado Por:

NELCY VARGAS TOVAR
MAGISTRADO
TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META

CLAUDIA PATRICIA ALONSO PEREZ
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 005 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META

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:

c8ae5d9d3894e00f60e2cc5ad19a6caf2bb7506cbca41c3b3af2d92cf09e2651

Documento generado en 25/05/2021 01:47:54 PM