



Cartagena de Indias, D. T. y C. catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Medio de control	Ejecutivo
Radicado	13-001-33-33-005-2021-00026-00
Demandante	DESINAR S.A.S.
Demandado	MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR
Auto interlocutorio No.	119
Asunto	Decidir sobre sobre mandamiento de pago

CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho resolver sobre si es procedente proferir mandamiento ejecutivo, respecto de la solicitud presentada por el Dr. Edgar Iván Ardila como apoderado de la Sociedad DESINAR S.A.S., contra el MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR.-

PRETENSIONES

Librar mandamiento de pago, a favor de DESINAR SAS y en contra del Municipio de Hatillo de Loba, por la suma de \$21.277.200, representados en el acta de liquidación del contrato de interventoría No PCMAC-30-05-2018-1, firmada el 15 de junio de 2019. Y por los intereses moratorios sobre esta suma, desde el 15 de junio hasta la fecha en que se efectúe el pago, liquidados a la tasa máxima permitida por la Superintendencia Financiera y conforme el artículo 884 del Código de Comercio, los cuales equivalen a la suma de \$7.873.308, a la fecha de radicación de la demanda.

E igualmente, la condena en costas.

HECHOS

Se relacionan con la suscripción del contrato de interventoría PCMAC-30-05-2018-1, cuyo objeto era la interventoría técnica y financiera al contrato de obras de licitación pública LP-002-04-2018-01 cuyo objeto es la construcción de obras complementarias del Centro vida para el adulto mayor del Municipio de Hatillo de Loba, Bolívar. La duración pactada fue de tres meses y el valor \$21.277.200; contando con Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal.

El objeto del contrato fue ejecutado a cabalidad y se firmo acta de recibo y pago final de interventoría el 17 de mayo de 2019.

El Acta de liquidación por mutuo acuerdo se firmó el 15 de junio de 2019, donde consta una obligación clara, expresa y exigible.

A pesar de múltiples requerimientos la entidad no ha pagado la suma adeudada.





DEL MANDAMIENTO EJECUTIVO

A efectos de establecer si es procedente proferir mandamiento de pago en el presente asunto, sea lo primero señalar que conforme al Art. 297 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), vigente desde el 2 de julio de 2012, se encuentra en la jurisdicción Contencioso Administrativa radicada la competencia y el conocimiento de los ejecutivos derivados de “...3º 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.**”

Reiteradamente, la jurisprudencia, con fundamento en el artículo anterior 488 del Código de Procedimiento Civil hoy 422 del C G del P., ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustantivas.

Las formales se refieren a los documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación, los cuales deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva, de conformidad con la ley.

Las condiciones sustanciales consisten en que las obligaciones que se acrediten en favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.

El título ejecutivo bien puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido por un solo documento, como por ejemplo un título valor (v.gr. letra de cambio, cheque, pagaré, etc.); o bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo - entre otros - por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. En todo caso, la obligación contenida en los documentos que lo conforman, debe ser expresa, clara y exigible.

Es expresa la obligación que 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; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones.

La obligación es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.





Y que la obligación sea exigible significa que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido esta.

Tratándose de un título ejecutivo contractual, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no sólo por el contrato donde se expresa la voluntad de las partes, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos -normalmente actas parciales de obra, cuentas de cobro, facturas, certificados de recibo parciales o definitivos- 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.

También debe señalarse que la sola acta de liquidación presta mérito ejecutivo en cuanto exprese una obligación clara, expresa y exigible. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado atendiendo que el acta de liquidación finiquita las obligaciones de cada uno de los contratantes.

En suma, la naturaleza del proceso ejecutivo requiere la presencia de un título ejecutivo desde la formulación de la demanda, que demuestre al juez la existencia a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado de obligaciones claras, expresas y exigibles, emanadas del deudor o de su causante, o sea que cumpla con las condiciones señaladas en el citado artículo 422 del C.G.P. para que pueda darse curso al mismo, y será procedente librar el mandamiento de pago.

EL CASO CONCRETO:

En el caso sub examine tenemos que el título ejecutivo está conformado por los siguientes documentos:

- Copia de la aceptación oferta de Interventoría PCMAC-30-05-2018-1.
- Copia del Acta de inicio del Contrato de Interventoría PCMAC-30-05-2018-1.
- Copia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 18-05-29-01 y del Registro Presupuestal.
- Copia del Acta de recibo y pago final del Contrato de interventoría PCMAC-30-05-2018-
- Copia Acta de Liquidación del Contrato de Interventoría PCMAC-30-05-2018-1.

Se advierte que el art. 161 del C. de P.A. y de lo C.A. numeral 1º modificado por el art. 34 la ley 2080 de 2021, resulta aplicable al presente asunto, en razón a que la demanda fue presentada el 10 de febrero de 2021, y es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*





1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

<Inciso modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, **en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012**, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación. (...)

Por otra parte, se resalta que dado que el demandado es un municipio y conforme al art. 47 de la 1551 de 2012, se establece un requisito de procedibilidad para que las obligaciones contra municipio sean exigibles judicialmente en los siguientes términos:

“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. (...)

En consecuencia, en el presente asunto se hace necesario cumplimiento a lo ordenado en la ley 1551 de 2012 art. 47 citado, que estableció la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por lo que al estarse demandando al Municipio de Hatillo Loba- Bolívar, era necesario agotar el mismo, sin que se advierta que en el presente asunto asunto se haya agotado tal requisito, por lo que no es posible dictar mandamiento en tales condiciones.

Se pone de presente, que si bien obra en el presente asunto solicitud de medidas cautelares¹, a dicha solicitud no puede dársele efecto de que trata el parágrafo 1º del art. 590 C.G del P², ya que dicha disposición no aplica al presente caso toda vez que la norma contemplada en la ley 1551 es una norma especial en tratándose de municipios, y se aplica preferentemente, máxime si se tiene en cuenta que conforme a dicha ley solo proceden medidas cautelares cuando se haya proferido y ejecutoriado auto o sentencia que ordena seguir adelante la ejecución.

La Corte constitucional en sentencia C- 813-13 entre otras aclaró el “supuesto conflicto normativo así:

¹ Documento 03 expediente digital

² **PARÁGRAFO PRIMERO.** En todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.





“La Sala tampoco comparte esta posición, por cuanto la norma que, aparentemente, generaría un conflicto normativo, no es el primer inciso del artículo 613, que sí se dirige a los asuntos contencioso administrativos, sino la regla legal contenida en el segundo inciso del artículo. Se trata de una regla de carácter general, que se aplica en todas las jurisdicciones, no está pensada o diseñada de forma específica para los procesos ejecutivos contencioso administrativos (*‘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’* inciso segundo, artículo 613, Código General del Proceso).

2.1.6. Finalmente, debe la Sala indicar que, en cualquier caso, el aparente conflicto normativo no debería ser resuelto mediante la regla según la cual se debe preferir la Ley posterior.

Como se dijo, el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 “*Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887*”, introduce en el ordenamiento una regla de solución de conflictos normativos, en función del momento de expedición de la ley. La norma que contemple la política legislativa más reciente en torno a una misma cuestión, se debe preferir por encima de aquella norma que contenga una política legislativa anterior. Ley posterior se prefiere a la ley anterior, significa entonces, que se deben preferir las nuevas soluciones jurídicas que en democracia se haya decidido construir, para resolver una determinada situación.

En el presente caso, resolver el aparente conflicto normativo entre el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012 es artificioso, puesto que ambas normas fueron expedidas por el mismo Congreso de la República, prácticamente al mismo tiempo. La Ley 1551 de 2012 fue expedida el 6 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.483. La Ley 1564 fue expedida sólo 6 días después, el 12 de julio, y publicada ese mismo día en el Diario Oficial N° 48.489. De hecho, el trámite de la Comisión de Conciliación, que se surtió en ambos procesos legislativos, se llevó a cabo con relación a la Ley 1551 de 2012, antes que con respecto a la Ley 1564 del mismo año. El de aquella (1551) se hizo el 12 de junio de 2012 (Gaceta del Congreso, N°357) mientras que el de ésta se hizo el 5 de junio de 2012, 7 días antes. Es decir, en términos jurídicos, se ha de aceptar que si bien una de las leyes se expidió seis días antes, se trata de normas legales que fueron proferidas por el mismo legislador, al tiempo, para regular dos asuntos diversos. Resolver conflictos normativos entre estas dos leyes, teniendo en cuenta como criterio central la diferencia de tan sólo seis días, es una argumentación, que pretende seguir al pie de la letra la regla establecida en la ley de 1887, pero olvida el sentido básico de la misma: dar prelación a las nuevas soluciones legislativas para resolver un asunto, sobre las soluciones legislativas anteriores.[5]

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.

En consecuencia, como quiera que se trata de una demanda ejecutiva contractual en contra de un Municipio, en lo que tiene que ver con la conciliación prejudicial, es claro para esta judicatura que la disposición aplicable es la contenida en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y no el artículo 613 de la Ley 1564 de 2012, como lo dijo la Corte, por lo tanto, es exigible que se agote dicho requisito de procedibilidad.

En la Sentencia C- 533 de 2013 la Corte refiriéndose al artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 consideró que: “*La norma cubre una serie de créditos que pueden ser exigidos judicialmente mediante procesos ejecutivos en contra de municipios. En el caso de los procesos ejecutivos laborales la medida es inconstitucional, pero en los demás eventos no, según las razones y los cargos de constitucionalidad analizados*”.





También dijo la Corte en la misma sentencia que *“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, en tanto 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”*.

Las conclusiones a que llegó la Corte Constitucional en las sentencias C- 533 y C-830 de 2013, impiden la aplicación del artículo 613 del código General del Proceso, en los procesos ejecutivos contra los municipios, criterio que se entiende acogido con la modificación introducida por el art. 34 de la ley 2080 citado.

Por lo anteriormente expuesto, este despacho se abstendrá de dictar mandamiento de pago, y ordenará la devolución de la demanda sin necesidad de desglose.

Así las cosas el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena,

RESUELVE

PRIMERO: No acceder a librar el mandamiento de pago solicitado.

SEGUNDO: Devuélvase la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARÍA MAGDALENA GARCÍA BUSTOS.
JUEZ.**

Firmado Por:

MARIA MAGDALENA GARCIA BUSTOS

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 005 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA

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

Página 6 de 7





Código de verificación: **d276f2d65b28cb08595fc5a5a86895f3ace999ea29c9f7d2988a151fe08a7027**

Documento generado en 14/04/2021 11:47:03 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



SC1781-13