

Estudio Comparado de la Conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos contra los
Municipios: una revisión de las leyes 1551 y 1564 de 2012

Camilo Andrés Arrieta Pérez

1.052.982.635

Jaime Orlando Duarte Cubillos

91.488.989

Sandra Liliana Vallejo Rodríguez

40.778.306

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho

Diplomado en Derecho Procesal y Jurisprudencia

Tutor

Dr. Daniel Alfonso Barragán Ronderos

Bogotá

Noviembre 26 de 2016

Estudio Comparado de la Conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos contra los Municipios: una revisión de las leyes 1551 y 1564 de 2012

Resumen

De la conciliación prejudicial como mecanismo alternativo de solución de conflictos se ha reglamentado para el caso que se aborda, desde el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y ha sido regulada por diferentes leyes como lo son la ley 640 de 2001 o la ley 1285 de 2009, ultima que trata la conciliación prejudicial en lo contencioso administrativo; ha sido un cimiento hasta ahora claro que dentro de los procesos ejecutivos se tiene por entendido que discuten derechos ciertos por lo cual no son conciliables, pero ante la promulgación de la ley 1551 de 2012, en su artículo 47 establece la obligatoriedad de convocar a conciliación prejudicial para iniciar procesos ejecutivos contra los municipios, y más confusión genera que con la expedición de la ley 1564 de 2012 en su artículo 613 se manifieste la no obligatoriedad de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos cualquiera que sea la jurisdicción en que se adelanten, de esta forma se da una confrontación acerca de cuál ley aplicar, en el que existen diferentes posturas frente al tema las argumentaciones de cada una de estas se encuentran debidamente soportadas, situación que genera el objetivo principal de este artículo, donde se exponen las situaciones que han llevado esta discusión que entre otras cosas aborda si este tema vulneraría de alguna forma el acceso a la justicia toda vez que obliga a agotar un requisito de procedibilidad, donde lo que se discute en un derecho cierto.

Palabras Claves

Conciliación prejudicial; proceso ejecutivo; requisito de procedibilidad; derecho procesal; jurisdicción contencioso Administrativa; prevalencia; derogar; ley residual; conflicto.

Abstract

The preliminary conciliation procedure as an alternative dispute resolution mechanism has been regulated for the case that is dealt with, from article 116 of the Political Constitution of Colombia of 1991 and has been regulated by different laws such as law 640 of 2001 or Law 1285 of 2009, the last one dealing with the conciliation preliminary ruling in the administrative litigation; Has been a foundation so far clear that within the executive processes is understood to discuss certain rights for which they are not reconcilable, but before the promulgation of law 1551 of 2012, in its Article 47 establishes the obligation to convene conciliation Prejudicial to initiate enforcement proceedings against the municipalities, and more confusion generates that with the issuance of law 1564 of 2012 in its article 613 is manifested the non-mandatory conciliation prejudicial in the executive processes regardless of the jurisdiction in which they are advanced, In this way, there is a confrontation about which law to apply, in which there are different positions on the subject, the arguments of each one of them are duly supported, situation that generates the main objective of this article, which exposes situations that Have led this discussion that among other things addresses whether this issue would be in some way violating access to justice since it forces to exhaust a procedural requirement, where what is discussed in a certain right.

Keywords

Prejudicial conciliation; executive process; procedural requirement; procedural law; Administrative jurisdiction; prevalence, derogate, residual law, conflict.

Introducción

Los conflictos son hechos inevitables e importantes en la vida del ser humano, ya que es una situación difícil de dos o más personas que están en desacuerdo con algo, ya sea porque tienen pretensiones opuestas o porque buscan usar medios excluyentes para lograr entre sí sus objetivos; estos tiene formas, procesos y resultados contradictorios.

De esta forma surgen diferentes medios para la solución de los conflictos, donde encontramos la Conciliación como medio alternativo para la solución de conflictos, pues es así que el esfuerzo de conciliar consiste en armonizar intereses por múltiples motivos, entre los que se encuentra la economía procesal, la autonomía de la voluntad, la pronta y debida justicia y la paz social.

Es por eso que con este artículo se pretende da respuesta a la pregunta *¿Cómo la conciliación prejudicial determina los proceso ejecutivos que se promuevan contra los municipios?* a partir de un estudio o análisis de interpretación de las leyes 1551 y 1564 de 2012, de la jurisprudencia y la doctrina respecto a la conciliación como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, y la identificación de los motivos que impulsaron los cambios procesales, y a los autores que han abordado estos temas en el contexto del derecho procesal, de esta forma encontrar una justificación del porque al existir dos leyes que están vigentes y son contrarias entre sí.

La conciliación extrajudicial es un medio de solución de conflictos, por el cual un tercero neutral e imparcial denominado Conciliador Extrajudicial asiste a las partes a encontrar su propia solución a sus conflictos que es más humana, saludable, justa, durable, satisfactoria y con el mismo valor de sentencia inapelable, es una poderosa herramienta de tercera generación para solucionar conflictos, esta se distingue de otros métodos alternativos de solución de conflictos.

De esta forma se plantea como *objetivo general* la investigación, evidenciar porque ha sido modificada la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, de acuerdo a los lineamientos jurídicos de las Leyes 1551 y

1564 de 2012; al igual que se esbozan como *objetivos específicos*, determinar cuál de las leyes 1551 y 1564 de 2012 que son ambas vigentes y contrarias, debe prevalecer siendo una de carácter particular y la otra general; y contrastar según la jurisprudencia el porqué de las modificaciones de las Leyes 1551 y 1564 de 2012, respecto a la conciliación como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

Encontramos que los antecedentes de esta forma de solución se remontan a las XII Tablas, en concreto, en la Tabla I (Si alguien es citado según derecho, acuda. Si no acude, que se dé fe: y que se le capture.) Y en derecho español están los mandadores de paz (pascis absertores) de fuero juzgo, que enviaba el Rey para que intervinieran en un pleito concreto, así se busca la avenencia (Convenio) entre las partes. Se ocupa de los hoy conocidos como conciliadores y de los jueces avenidores, que son los actuales árbitros. Y etimológicamente el vocablo "conciliación" proviene del latín "conciliatio", que significa congregar de ahí conciliación ("composición de ánimos en diferencia").

Donde la conciliación es una figura que desde los principios de las instituciones jurídicas de todos los pueblos siglos atrás. Los antecedentes se confunden desde luego con los diversos tipos de intermediación a solución pacífica de conflictos y por tanto, no puede hacerse referencia a una conciliación pura, sino la figura con elementos comunes.

En Colombia, la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos existe quizá de desde el año 1825 y se encuentra mencionada en la Ley 13 de 1825, donde se establece que ningún proceso contencioso civil se tramitará sin que previamente se haya intentado el medio de conciliación ante uno de los alcaldes municipales o parroquiales.

Se encuentra la conciliación descrita en el artículo 25 del Código Civil colombiano como: "pueden renunciarse los derechos conferidos por las leyes con tal de que solo miren al interés individual al renunciante y que este prohíba la renuncia", luego se introduce el mecanismo conciliatorio a ámbitos como el derecho colectivo, con el surgimiento de la ley 120 de 1921, hasta el año 1948, mismo año donde se promulgó el decreto 2158 donde se amplía la aplicación de la conciliación para el campo del derecho individual del trabajo de carácter facultativo, o sea a

disposición de la voluntad de las partes; en materia de familia se promulgaron los decretos 2272 y el decreto 2737 de 1989, este último fue el Código del Menor en donde se exteriorizó el mismo mecanismo.

Con el ánimo de descongestionar los despachos judiciales en el año 1991 surge la Ley 23 creándose figuras como la conciliación en equidad y los centros de conciliación, esta ley fue difundida en un momento previo al cambio histórico constitucional, el cual también se interesó por la descongestión de despachos judiciales, haciendo más eficiente el sistema judicial en Colombia, donde la Constitución Política de Colombia fortaleció la conciliación a un rango constitucional; este rango estableció para los mecanismos alternativos de solución de conflictos una garantía de firmeza de esta institución.

Luego se promulga la ley 446 de 1998, esta ley es por la cual se adopta como legislación permanente algunas de las normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, pero dos meses más tarde se hace una compilación “el estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos” donde tenía inmersas normas aplicables la conciliación, al arbitraje, a la amigable composición y a la conciliación en equidad; aquí surge el decreto 1818 de 1998 donde se incluyeron normas que habían sido derogadas que ya no se usaban, siendo así resultó inoperante y un año luego el Consejo de Estado determinó la nulidad de los artículos 121, 126, 138, 155 numerales 4 y 163 de dicho decreto.

A continuación, nace la Ley 640 de 2001 la cual es reglamentada por el decreto 2771 de 2001, y de esta forma se instituye en Colombia la conciliación prejudicial como un requisito de procedibilidad, pero el decreto 131 de 2001 hace algunas correcciones a esta ley.

En el año 2012 exactamente el 6 de julio emerge la Ley 1551, ley que tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus

competencias y funciones, en su 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.

Contrario a lo expuesto anteriormente el 12 de julio de 2012, se crea la Ley 1564, donde en su artículo 613, expone textualmente “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 quien demande sea una entidad pública”, donde surge el planteamiento de que al existir estas dos leyes que son vigentes y contrarias entre sí, cual es la que debe prevalecer siendo una de carácter particular y la otra general.

Ya que el Código General del Proceso actualiza el Código de Procedimiento Civil que se expidió en 1970 (Decretos 1400 y 2019 de 1970), el cual integra armónicamente diversas normas que se encuentran dispersas, y busca una armonización con la Constitución Nacional, en consecuencia establece la tutela efectiva del derecho sustancial proscribiendo cumplir exigencias o formalidades innecesarias, y se ratifica que el acceso a la administración de justicia se refleja en entrada y salida a la jurisdicción en busca de solución a la controversia planteada en una duración razonable.

Discusión

Conforme a lo anteriormente expuesto se desarrolla el marco teórico, teniendo en cuenta que el análisis central del presente artículo estará relacionado con las leyes 1551 y 1564 de 2012, que nos exponen dos puntos de vista contrarios, respecto a la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos, donde ambas leyes vigentes y siendo una de carácter particular y la otra de carácter general.

De este modo la conciliación aparece concebida como un mecanismo de descongestión judicial, siendo también un instrumento de paz, de convivencia, de administración de justicia

pronta, y en lo contencioso administrativo se puede realizar mediante un procedimiento del ordenamiento jurídico existente.

Dentro del marco conceptual se puede establecer que la conciliación de acuerdo al diccionario de la Real Academia Española, significa Acción y efecto de conciliar, al igual la conciliación se define como: arreglo entre las partes antes de comenzar un pleito o cuando este ya se ha iniciado. La etapa de conciliación es requisito de procedibilidad para iniciar la demanda, es un momento de obligatorio cumplimiento que puede terminar o no en acuerdo. (Iriarte Martínez, 2012, pág. 42)

La etapa de conciliación es requisito de procedibilidad para iniciar la demanda, es un momento de obligatorio cumplimiento que puede terminar o no en acuerdo, conforme a lo expuesto por Hernán Fabio López Blanco en su libro procedimiento civil señala que la conciliación de acuerdo al artículo 64 de la Ley 446 de 1998 es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. (López Blanco, 2012, págs. 589-590)

Existen diferentes definiciones de la Doctrina: "La conciliación debe entenderse como un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la situación de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, con la ayuda de un conciliador", "La conciliación es un mecanismo jurídico de solución pacífica de conflictos, a través del cual las partes mediante un acuerdo satisfactorio pueden solucionar sus controversias siempre que ellas sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley", "La conciliación es un mecanismo por medio del cual las personas involucradas en un conflicto pueden resolverlo de una manera respetuosa, mediante un acuerdo satisfactorio y justo para ambas partes."

Según la Jurisprudencia, El Consejo de Estado, ha definido la conciliación en los siguientes términos: "La conciliación entendida de manera general es la concreción de una filosofía de dialogo, concertación y solución civilizada de conflictos, fruto del avenimiento y la concordia de las partes, que implica de suyo el reconocimiento del otro como forma del accionar

social dando origen a la verdad jurídica por consenso. Cuando en los procesos contencioso administrativos se acude a ella, está cumpliendo con su función originaria de paz y pluralismo y convoca a la sociedad para seguir su ejemplo. La nueva concepción del Estado colombiano contenida en su artículo primero sustenta tal postulado. Durante mucho tiempo no se concibió la posibilidad de la conciliación por parte de las personas jurídicas de derecho público, con fundamento en la tesis de la incapacidad relativa de éstas para transigir y por consiguiente, para conciliar. (Garzón Rincón, 2011)

Se puede considerar como una de las reglas técnicas orientadoras de la administración de justicia en Colombia la de la conciliación, habida cuenta del marcado interés que, especialmente en las últimas dos décadas, muestra el sistema para tratar de que se llegue a la misma, de lo cual es prueba evidente el conjunto de disposiciones que se ocupan de ella, como son el artículo 101 del CPC, creado por el decreto 2282 de 1989, la ley 23 de 1991, el decreto 2651 de 1991, el artículo 13 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia -, la ley 446 de 1998 y la ley 640 de 2001 (López Blanco, 2012, pág. 589).

La conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales (Ley 640 de 2001, Artículo 27)

De igual forma con la expedición de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, se consagró la figura de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. El artículo contenido de tal figura es el siguiente:

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 asuntos contencioso administrativos (Procuraduría, 2012)

Se considera siguiente el marco jurídico que versará dentro del presente artículo está constituido por la siguiente normatividad:

Normas Constitucionales: La Carta Política de 1991, en calidad de Código Superior que enmarca el ordenamiento jurídico del Estado Social de Derecho en Colombia, con democracia participativa y pluralista, edificada en el respeto a la dignidad de las personas y la prevalencia del interés general.

Normas de carácter legal, reglamentarias y jurisprudenciales: La conciliación en lo contencioso administrativo aparece regulada en diferentes leyes y decretos que en el presente artículo se presentan así:

Ley 153 de 1887: Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

Ley 23 de 1991: "Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones".

Ley 446 de 1998: "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

Ley 640 de 2001: "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones",

Ley 1551 de 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 1564 de 2012: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1818 de 1998: "Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Decreto 2651 de 1991: Por el cual se expiden normas transitorias para Descongestionar los Despachos Judiciales.

Decreto 2771 de 2001: por medio del cual se reglamenta el artículo 42 de la Ley 640 de 2001.

Decreto 1716 de 2009: Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

Código Civil Colombiano: El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles.

Código de Procedimiento Civil: Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil Código que fue derogado por la Ley 1564 de 2012 en los términos establecidos en el artículo 626.

C-160 de 1999 Expediente D-2155, demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998 y artículo 25 (parcial) de la Ley 23 de 1991, Sala Plena de la Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

C-576 de 2004 Expediente D-5002, demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 105 (parcial) de la Ley 136 de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

C-901 de 2011 Expediente D-8551, demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio del artículo 103 de la Ley 1438 de 2011, “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

C-334 de 2012 Expediente D-8796, demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 304 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Dentro del desarrollo o análisis jurisprudencial y análisis doctrinal, a continuación de describirá su estudio.

Conciliación extrajudicial en procesos ejecutivos contra los municipios

Cuadro Comparativo	
Ley 1551 de 2012 (6 de julio)	Ley 1564 de 2012 (12 de julio)
Por el cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Por medio se expide el código general del proceso y se dictan otras disposiciones.
Conciliación Extrajudicial	Conciliación Extrajudicial
Ley de carácter particular	Ley de carácter general
Artículo 47: 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 los asuntos contencioso administrativos.	Artículo 613: 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 primordial o cuando quien demande sea una entrada pública.

Teniendo como punto de partida el cuadro comparativo anteriormente expuesto se abordaran los diferentes argumentos y soportes de cada una de las leyes en comento, toda vez que es evidente la tensión entre los dos contenidos normativos, pues mientras el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 ley creada para la modernización y organización de los municipios establece como requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial y se pretenda adelantar procesos ejecutivos contra municipios, y ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) en su artículo 613, indica que “No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten” el anterior conflicto ha generado posiciones encontradas acerca de que norma debe ser aplicable, así las cosas se pretende con los diferentes argumentos dados soportar estos enfoques.

Inicialmente se tratara la posición de quienes propugnan que el artículo 613 del Código General del Proceso, implicaría una derogatoria tácita o una derogatoria orgánica, la primera se presenta donde una ley anterior es incompatible con una nueva ley, y que obliga a un análisis de ambas leyes, con el fin de interpretar cual era la voluntad del legislador y una vez tener claro lo anterior determinar si esta derogatoria es parcial o total, de este tipo de derogatoria se puede profundizar más en la sentencia C-901 de 2011 y si se habla de derogatoria orgánica está claramente expuesta en el artículo 3 de la ley 153 de 1887 y la ley ultima “regula integralmente la materia” entonces así, al discutir las dos leyes del mismo tema se debería aplicar la última, es decir, el Código General del Proceso, ya que tácitamente deroga el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012.

Se encuentra que el artículo 2 de la ley 153 de 1887 dice “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.”

Sobre este tema el profesor Norberto Bobbio, en su libro “Teoría General del Derecho”, editorial Temis, Bogotá, 1994, página 152 nos enseña que “el criterio cronológico, denominado también de la lex posterior, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior: lex posterior derogat priori”. Y, más adelante, advierte: “que la regla contraria

obstaculizaría el progreso jurídico y la gradual adaptación del derecho a las exigencias sociales”. (Cuello Duarte, 2012)

Frente a la interpretación contradictoria que emana de las dos normas expuestas, se dice que pese a la consideración de la ley 1551 de 2012 como norma especial para municipios, el Código General del Proceso la deroga tácitamente pues estableció que no era necesaria la conciliación como requisito de procedibilidad en ningún proceso ejecutivo que se adelanta ante la justicia contenciosa administrativa, lo que resulta ajustado al fin de la conciliación como método alternativo de solución de conflictos, que no es otra que discutir la prosperidad de un derecho pero restringiéndolo en el escenario de una obligación expresa, clara y exigible, donde lo único que se busca es su pago. (López Blanco. 2013. Pag. 78) dice que (“dicha norma es aplicable a todo proceso ejecutivo sin que importe la jurisdicción, que no es menester para su iniciación realizar audiencia de conciliación”), lo que supone que también los procesos ejecutivos que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa, están permeados por el C.G.P. aun bajo el supuesto de que el demandado sea un municipio. (Arias García, 2013, págs. 52-53)

Sumado a lo anterior otro argumento es el que obliga a una conciliación prejudicial que impone una restricción excesiva en la medida que desmejora la efectividad y celeridad de acceso a la justicia, pues claramente como lo expone las sentencias C-160 de 1999 y C-334 de 2012, no es procedente la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos; el proceso ejecutivo parte de un derecho claro, cierto y exigible, y el Estado debe respetar cabal y oportunamente sus obligaciones.

“No sobra señalar que frente al requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial, el artículo 613 del Código General del Proceso, determina que del mismo no están cobijados los procesos ejecutivos de cualquier clase (se trate o no de municipios) o aquellos donde se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial o que el demandante sea una entidad pública.

Resulta entendible que se exima del requisito de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en procesos ejecutivos administrativos o que se soliciten medidas cautelares patrimoniales pues lo contrario supondría un preaviso al deudor moroso, que eventualmente

podría encubrir su patrimonio que es prenda general de acreedores. Lo mismo puede predicarse en caso de que el demandante sea una entidad pública. (Arias García, 2013, págs. 51-52)

Frente a las posturas de la Ley 1551 de 2012, se encuentra, la posición contraria a la expuesta en las páginas anteriores, es la que afirma la prevalencia de la ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El objeto de esta disposición es modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal dentro de la autonomía que la constitución y las leyes le conceden a estos para poder cumplir sus funciones y competencias.

En el caso que ocupa este artículo, vemos que fueron promulgadas dos normas de estirpe procesal e ordenamientos que en su estructura regulan aspectos disimiles, pues ha de señalarse que la ley 1551 de 2012, es de orden sustancial en razón a que en ella se prevé el funcionamiento de los municipios, en contrario el Código General del Proceso es una normativa como su nombre lo indica de carácter procesal, para dar mayor claridad las normas sustanciales son aquellas que crean, declaran, modifican o extinguen relaciones jurídicas concretas, es decir, las que atribuyen derechos subjetivos, y que, por ende, no revisten ese carácter las que definen o describen fundamentos jurídicos o regulan la actividad probatoria y, más amplíame la actividad procesal, expuesto por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, MP: William Namen Vargas, Ref: 11001-3103-030-2002-00007-01 del 2 de marzo de 2011.

Reuniendo otro argumento se toma lo expuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C-576 de 2004: Conforme al criterio unánime de la doctrina jurídica, las normas especiales prevalecen sobre las normas generales. Así lo contempla en forma general el ordenamiento legal colombiano, al preceptuar en el Art. 5° de la Ley 57 de 1887 que si en los códigos que se adoptaron en virtud de la misma ley se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, “la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”. No podría entonces deducirse que el Código General del proceso le aplica a un asunto expresamente regulado, es decir con identidad propia, la contradicción objeto del presente artículo según lo expuesto anteriormente sería una contradicción aparente, puesto que en el artículo 1 del Código General del Proceso dice: “Objeto. Este código regula la actividad

procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, y que ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.”

Entonces, por lo manifestado anteriormente, ante la posibilidad de que una de sus normas en este caso la ley 1564 de 2012 artículo 613, entre en conflicto con el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, debe prevalecer la norma especialmente diseñada para este asunto. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, según lo expuesto y argumentado está vigente y es aplicable, toda vez que 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.

De esta forma, “No puede entonces, colegirse que el Código General del Proceso le aplica a un asunto expresamente regulado, es decir con identidad propia, razón por lo cual no sería necesario recurrir a una norma que comporta un carácter subsidiario. Si bien el legislador goza de amplia configuración legislativa para proferir las normas, no lo es menos que la facultad de interpretar y derogar las leyes, también conferida al legislador por mandato del artículo 150-2 Constitucional, ello debe hacerse dentro de los precisos parámetros que allí se establecen, así, al legislar se debe respecto a la organización político administrativa del Estado y a los valores de la dignidad humana” (Contraloría, 2012, pág. 5)

Aunado a lo anterior la sentencia C-598 de 2011, en tanto regula un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, garantiza el acceso a la justicia, protege el patrimonio público y contribuye a resolver de manera pronta, económica y eficaz conflictos patrimoniales en torno a los procesos ejecutivos.

Conclusiones

Se puede evidenciar que la conciliación como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, ha generado un conflicto normativo, ya que la Ley 1551 de 2012 determina en su artículo 47 que la conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad para este caso; mientras que la Ley 1564 de 2012 establece en su artículo 613 que no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten; se evidencian conceptos encontrados, el de la Procuraduría General de la Nación en su Memorando Conjunto No. 001/12 que defiende la prevalencia del Código General del Proceso y la existencia de una derogatoria orgánica, contrario al Concepto 2012IE0072496 de la Contraloría General de la Republica, la prevalencia de la ley que regula un asunto específico como la conciliación prejudicial en procesos ejecutivos contra municipios sobre la Ley 1564 de 2012, pues este supuesto conflicto, no es real, es de carácter aparente porque en el artículo 1 del Código General del Proceso es claro en afirmar, que regulará los asuntos que no estén expresamente en otras leyes, y el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 es explícito y claro al regular es tema, no ha sido modificada la conciliación prejudicial en procesos ejecutivos contra municipios, lo que se presenta es un error de interpretación.

Se determinó mediante el análisis realizado en el presente artículo, que la Ley 1551 de 2012 es de carácter particular y la Ley 1564 de 2012 es de carácter general, ambas de orden procesal y que las dos regulan la figura de la conciliación ya sea como requisito o no, en los procesos ejecutivos, pues la en la Ley 1551 de 2012 muestra que su campo es restrictivo porque solo se rige en el cual un municipio sea ejecutado, y la Ley 1264 de 2012 es más general ya que se refiere a la “audiencia de Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, de acuerdo a su artículo 613, pues la autoridades administrativas acudirán a esta última ley mientras las actuaciones entre particulares y autoridades administrativas no estén regulados expresamente en otras leyes, es decir opera la prevalecía para el caso que nos ocupa de la ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” norma específicamente diseñada para este asunto.

De acuerdo a la jurisprudencia analizada, se logró establecer que los mecanismos alternativos de solución de conflictos y, en especial, las conciliaciones no restringen el acceso a la justicia, por el contrario benefician su acceso toda vez que este mecanismo contribuye de manera oportuna a la descongestión judicial; la norma 1551 de 2012 busca a través del mecanismo de la conciliación prejudicial, propiciar un ambiente en el que de ser posible se llegue al mejor arreglo ante una demanda ejecutiva contra un municipio, por ejemplo haciendo rebaja de intereses o sanciones que en ultimas redundan en la protección del patrimonio público, esta ley regula expresamente los procesos ejecutivos contra municipios, por lo que no hay que recurrir a otra norma, norma que se insiste tiene una identidad propia y que regula una materia que le es particular y específica a ella como lo es de los procesos ejecutivos contra los municipios y como requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial.

Referencias Bibliográficas

Arias, F., (2013, 04 de abril). *El Impacto del Código General del Proceso en la jurisdicción contenciosa administrativa*. Revista Principia Iuris No. 19. Pag. 51-52. Recuperado de: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/765/762>

Bobbio, N., (1994). *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Editorial Temis. Pág. 152.

Colombia, Congreso Nacional de la República. (2012, 6 de julio) “Ley 1551 de 2012: Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012.

Colombia, Congreso Nacional de la República. (2012, 12 de julio) “Ley 1564 de 2012: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

Colombia, Congreso Nacional de la República. (2001, 24 de enero). “Ley 640 de 2001: Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001.

Colombia, Corte Suprema de Justicia (2011, marzo). “Ref: 11001-3103-030-2002” M.P. Namen Vargas, W., Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (1999, marzo). “C-160 de 1999” M.P. Barrera Carbonell, A., Bogotá.

Colombia, Corte constitucional (2004, junio). “C-576 de 2004” M.P. Araujo Rentería, J., Bogotá.

Colombia, Corte constitucional (2011, noviembre). “C-901 de 2011” M.P. Palacio Palacio, J. I., Bogotá.

Colombia, Corte constitucional (2012, mayo). “C-334 de 2012” M.P. González Cuervo, M., Bogotá

Contraloría General de la República (2012). *Concepto 2012IE0072496 Ley 1551 de 2102 y Ley 1564 de 2012 Artículos 47 y 613 respectivamente, Interpretación y Alcance*. Posición de la Contraloría General de la Republica. Ligia Helena Borrero Restrepo. Contralora Delegada para la gestión pública e instituciones financieras. Recuperado de:
http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/contraloria_-cpto-ie72496-12_-_Ley_1551_y_ley_1564.pdf

Cuello, F., (2012, 12 de noviembre). *Conciliación extrajudicial en procesos ejecutivos*. El Nuevo Día – El Periódico de los Tolimenses. Recuperado de:
<http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/162854-conciliacion-extrajudicial-en-procesos-ejecutivos#sthash.b9eqO3VD.dpuf>

Garzón, Nillyreth., Baldion., Alonso., (2011). *Conciliación en Administrativo*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.trabajos93/audiencia-conciliacion-derecho-administrativo/audiencia-conciliacion-derecho-administrativo.shtml>

Iriarte, F., (2012). *Diccionario Jurídico, según traducción conceptual aplicado a la Jurisprudencia colombiana*. Bogotá: Editorial Skla. Pág. 42

López. H.F., (2012). *Procedimiento Civil. Tomo I*. Bogotá: Dupre Editores Ltda. Págs. 589 – 590

López, H. F., (2013). *Código General del Proceso Ley 1564 de 2012. Normas Vigentes*. Bogotá: Dupre Editores Ltda. Pag. 78

Procuraduría General de la Nación (2012). *Memorando Conjunto 001/12*, recuperado de: www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/otras-medidas-relacionadas-con-el-cpayca/567-memorando-conjunto-no-001-de-2012-procuraduria.