TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

TEMAS:	CONDICIONES FORMALES Y SUSTANCIALES DE LOS TÍTULOS EJECUTIVOS – REQUISITOS FORMALES DE TODO TIPO DE DEMANDAS
INSTANCIA:	PRIMERA

1. ANTECEDENTES

Decide la Sala, sobre la posibilidad de librar mandamiento de pago, dentro del PROCESO EJECUTIVO iniciado por el MUNICIPIO DE MAJAGUAL – SUCRE en contra de la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CONDOR S.A.

1.1. PRETENSIONES

Solicita el ejecutante, librar mandamiento de pago a favor del MUNICIPIO DE MAJAGUAL - SUCRE en contra de la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CONDOR S.A, representada legalmente por EDUARDO ISIGNARES CARBO, o quien haga sus veces, por la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS ($2.462.400.000), más los intereses moratorios incluyendo los honorarios de abogado.

Funda la anterior pretensión, en los siguientes:

1.2. HECHOS

Asegura que, la entidad demandada, COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CONDOR S.A., suscribió póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales Numero 300005335, solicitada por la ASOCIACIÓN DEMUNICIPIOS DEL CARIBE - ASOMCARIBE, en virtud de darle cumplimiento a lo plasmado en el decreto 1150 del año 2007, para efectos de amparar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio interadministrativo Número 25-06-07-1, de fecha 25 de junio del año 2007, celebrado entre la ASOCIACIÓN DEMUNICIPIOS DEL CARIBE – ASOMCARIBE y el ente territorial ejecutante, cuyo objeto era la construcción de 389 viviendas segunda etapa en sitio propio de viviendas de interés social (vis) rural por desastre natural o situación de calamidad pública en el municipio de Majagual-Sucre, así: Corregimiento La Sierpe (122); vereda El Portón (17); La Cortesía (28); El Aguacate (43); Comeliano (50); Santa Elena (20); Huirá (59); La Sierpita (30); Boca de las mujeres (16); Sincelejito (3) y El Indio (1), para ser ejecutado en un término de 4 meses, es decir, durante la vigencia presupuestal comprendida entre el 25 de junio y el 25 de octubre del 2007.

Expresa que, la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CARIBE - ASOMCARIBE, no ha cumplido las obligaciones derivadas del convenio interadministrativo Numero 25-06-07-1, de fecha 25 de junio del año 2007, ya que a la fecha no han terminado con las obras señaladas dentro del contrato, por lo que previo procedimiento administrativo, la administración demandante declaró a través de la Resolución Nº 228 de mayo 10 del 2013, la caducidad administrativa de este convenio, por lo que el municipio de Majagual - Sucre hace uso de los medios judiciales para hacer efectiva las pólizas de garantías, por lo que la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CONDOR S.A., la cual deberá responder o pagar la cantidad de DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y

DOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS ($2.462.400.000), correspondientes al 90% del total del valor del contrato.

Reitera que, el municipio de Majagual - Sucre, a través del acto administrativo mencionado, declaró la caducidad administrativa del convenio administrativo objeto de esta demanda, donde ordenó en los artículos cuarto y quinto, hacer efectivo el riesgo asegurado por concepto de anticipo (50%) por la suma de MIL TRECIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CURENTA Y SIETE MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO PESOS ($1.367.247.198), así como también hacer efectivo el valor asegurado por concepto del segundo desembolso (40%) por la suma de MIL NOVENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIETOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS ($1.093.797.759)

Argumenta que, la obligación se emerge directamente de la póliza de seguros Numero 300005335, otorgada por la empresa demandada en virtud de la solicitud realizada por la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIO DEL CARIBE ASOMCARIBE, para efectos de garantizar las obras derivadas del convenio interadministrativo.

Esgrime que, en el segundo acápite de la descripción del objeto del seguro, la misma empresa aseguradora hace énfasis estableciendo que el amparo de estabilidad de la obra rige por cinco años contados a partir del acta de entrega y recibo final de las obras a satisfacción por parte del asegurado, por lo que la entidad demandante se encuentra dentro de los términos legales para hacer efectivas dicha póliza, como quiera que la obra no ha sido recibida ni terminada por el contratista.

Para decidir sobre el mandamiento de pago solicitado, la Sala:

2. CONSIDERA

Sea lo primero advertir que, esta Sala es competente para conocer del presente proceso ejecutivo contractual, conforme lo consagra el artículo 104, 152 numeral 7, 156, 297, 298 y 299 del C.P.A.C.A., atendiendo el factor cuantía, que supera los 1500 s.m.l.m.v., y el territorio.

Se parte de que el artículo 422 del C.G.P.[1], normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014 como lo decidió la Sala Plena de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO[2], establece las condiciones formales y sustanciales de los denominados títulos ejecutivos, así:

> *"**Artículo 422. Título ejecutivo.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184."*

Se desprende de la preceptiva precedente, que los requisitos de forma que debe reunir todo título ejecutivo son: 1.- que el documento que contenga la obligación conforme una unidad jurídica; 2.- que dicho documento **sea auténtico** y 3.- que la obligación que consta en el mismo emane del deudor o de su causante, o de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las

---

[1] Aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A.
[2] Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.

providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. En este punto, igualmente es importante adicionar como títulos válidos, los contratos estatales, y los actos administrativos en términos generales, cuando de ellos emanen una obligación clara, expresa y exigible.

Por su parte, los requisitos de fondo corresponden a que de estos documentos se deduzca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa, exigible y líquida o liquidable por simple operación aritmética, si se trata de pagar una suma de dinero.

Sobre el tópico a que se viene haciendo referencia, el H. Consejo de Estado ha sido claro en manifestar, que en tratándose de títulos derivados de los contratos estatales, estos, por regla general son títulos ejecutivos complejos, es decir, no solo el contrato presta mérito ejecutivo, sino que a él deben adosarse una serie de documentos necesarios para establecer su perfeccionamiento, cumplimiento, incumplimiento y hacer líquida la suma reclamada. En este sentido la siguiente providencia:

> *"Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaborados por Administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último, y de las 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. Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.*
>
> *Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda en el juez de la ejecución sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.*
>
> *Y tales condiciones no solo se predican de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto*

> *la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago verbi gratia el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio."*[3]

Lo anterior, tiene su soporte en legislativo en el artículo 297 numeral 3 del C.P.A.C.A.

Por otro lado, cuando se aduce como parte integrante del título ejecutivo un acto administrativo, para poder desprender de él una obligación clara, expresa y exigible, es menester que se encuentre debidamente ejecutoriado, tal como lo exige de forma expresa el artículo 99 numeral 1 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 89 de la misma obra.

Adicionalmente, es claro que conforme a la nueva regulación procesal civil, artículo 246 del C.G.P., las copias simples prestan valor probatorio, regla esta aplicable a los procesos ordinarios, no así a los ejecutivos, dado que en casos en donde de los documentos se quiera derivar de títulos ejecutivos, para que ellos puedan interpretarse como plena prueba del derecho que contienen y que se pretende ejecutar, **deben aportarse en original o copia auténtica**. En este sentido, la siguiente providencia del CONSEJO DE ESTADO:

> *"Lo cierto es que la autenticidad del título exige que el juez tenga certeza de quién lo suscribió, pero, además, como son creados por autonomía de la voluntad se espera que el derecho en él incorporado corresponda al que en su momento exteriorizó el deudor, y que allí se advierta la sujeción a los requisitos sustanciales expuestos. En esta perspectiva, la autenticidad corresponde, en términos del artículo 12 de la Ley 446 de 1998, a la verificación de los presupuestos del artículo 488 del C.P.C. Es decir, que el título ejecutivo se reputa auténtico siempre que en él conste una obligación clara, expresa, actualmente exigible y proveniente del deudor. Entonces, a pesar de lo dispuesto por la jurisprudencia de la Sala Civil del Tribunal Supremo de la Jurisdicción Ordinaria, debe entenderse que aun cuando la veracidad difiere de la autenticidad, cuando ésta se exige, se requiere certeza*

[3] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Auto del 24 de enero de 2007. Radicación número: 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825). Actor: UNIÓN TEMPORAL GUANAPALO. Demandado: DEPARTAMENTO DE CASANARE. Referencia: PROCESO EJECUTIVO-APELACIÓN AUTO.

tanto de la procedencia del título como de su contenido, como lo prevén el Código de Procedimiento Civil y la Ley 446 de 1998.

Por tanto, es necesario que el título provenga del deudor o de su causante, cuando fue suscrito por uno u otro; sin embargo, hay casos donde no se requiere esta condición, no obstante lo cual el documento también prestará mérito ejecutivo y constituye plena prueba en contra del deudor, porque tal "… exigencia o requisito no se predica de todos los documentos. Ya mencionábamos que los títulos ejecutivos podían provenir de una decisión judicial, de un contrato o convención, de un acto administrativo o de un acto unilateral del deudor."[4] *De otra parte, para que el título constituya prueba del derecho en él contenido debe aportarse en original o en copia auténtica –nunca en copia simple-, como lo exigen el artículo 254 del C.P.C. y la jurisprudencia de esta Corporación.*

3.1. Regla general: El documento que contienen la obligación que se ejecuta se puede aportar en copia auténtica, y con mayor razón en original.

La inconformidad del recurrente radica en la valoración que hizo el a quo de la copia auténtica de la póliza de seguros que aportó el ejecutante, y la posterior admisión del original de la misma; en este orden, la Sala analizará el valor probatorio del título ejecutivo, es decir sólo sus requisitos formales: la autenticidad y la procedencia del deudor para que constituya prueba en su contra.

De entrada se defenderá que en un proceso ejecutivo es admisible que el título que contiene la obligación se aporte en copia; no obstante, no cualquier copia satisface los requisitos formales y sustanciales mencionados. La jurisprudencia de la Corporación exige que se aporten en original o en copia auténtica. Recuérdese –como se anotó antes- que la Sección Tercera ha sostenido que en los procesos ejecutivos las copias auténticas tienen el mismo valor que se le asigna a los documentos originales. Esta tesis se expuso en el auto del 14 de octubre de 1999 -exp. 15.405-, donde se consideró:

> *"Revisado el documento, encuentra la Sala que éste no se encuentra en ninguno de los casos establecidos en el artículo 254 del C.P.C., puesto que se trata de una copia de un contrato estatal no autorizada por la entidad pública contratista, ni autenticada por notario ni aparece que haya sido compulsado del original de copia autenticada en el curso de una inspección judicial. Además, el compromiso que asumió la entidad de cancelar periódicamente unas sumas de dinero, constituyó una contraprestación por el cabal cumplimiento del contratista del servicio de vigilancia, hecho que debía de realizarse posteriormente y de cuyo cumplimiento no existe ninguna prueba. En estas condiciones, no se está ante la presencia de una obligación clara y actualmente exigible en contra de la entidad demandada que permita librar en su contra mandamiento de pago. Para que un documento preste mérito ejecutivo, se requiere que en él se encuentren reunidos los requisitos del artículo 488 del C.P.C., es decir, que de su literalidad se desprenda en forma*

[4] PINEDA RODRÍGUEZ, Alfonso, y LEAL PÉREZ Hildebrando. El título ejecutivo y los procesos ejecutivos. Ed. Leyer, pág. 101.

> *directa y clara el contenido y alcance de una obligación exigible cuyo cumplimiento se reclama, sin necesidad de acudir a suposiciones de ninguna índole."*

En el auto del 3 de agosto de 2000 -exp. 17.468-, en un proceso de esta naturaleza, se concluyó que el contrato –que integraba el título ejecutivo complejo- aportado en copia auténtica podía valorarse y admitirse como medio de prueba de la obligación. No obstante, en esa oportunidad se negó el mandamiento de pago pero por otra razón: porque los demás elementos de integración del título se aportaron en copia simple:

…

Sin embargo, en medio de este recuento jurisprudencial cabe hacer una precisión que contribuye a la claridad y a la distinción que exige el tema: recientemente, la Sala Plena de la Sección Tercera profirió una sentencia de unificación, el 28 de agosto de 2013 -exp. 25.022-, donde concluyó que en los procesos ordinarios –v.gr. acciones de reparación directa, controversias contractuales, nulidad y restablecimiento del derecho, etc.- pueden valorarse las copias simples de los documentos[5]; no obstante, añadió que tratándose de los procesos ejecutivos los títulos deben aportarse en original o en copia auténtica, pero no en copia simple –arts. 253 y 254 del C.P.C.-.

> *"Lo anterior no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.)."*

En los términos analizados, queda claro que en la historia de la jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacíficamente admitido en el proceso ejecutivo la copia auténtica del título –con mayor razón el original-. Y con la sentencia de Sala Plena de 2013, citada antes, la anterior conclusión se confirmó para los procesos ejecutivos, porque expresamente <u>la Sala mantuvo la rigidez probatoria para esta clase de procesos, no así para los ordinarios</u>, de manera que antes y después de ella la copia auténtica ha tenido valor probatorio." (Subrayado para resaltar)[6]

---

[5] En esta sentencia de unificación se expresó que tanto en vigencia de los arts. 252 a 254 del CPC, como de la Ley 1437 de 2011 y también del nuevo Código General del Proceso –Ley 1564 de 2012-, la *copia simple* de los documentos tiene el mismo valor probatorio del original o de la copia auténtica -siempre que no se tache de falsa y el juez la declara como tal-, sólo que la razón por la cual lo tendrá así varía de una norma a otra. …

[6] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Subsección C. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Sentencia del 14 de mayo de 2014. Radicación: 25000-23-26-000-1999-02657-02 (33.586). Ejecutante: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-. Ejecutada: Epsilon Ltda. y otro. Referencia: Ejecutivo contractual.

Por último, sobre los aspectos de carácter procesal en torno a la decisión de librar o no mandamiento de pago, es menester aclarar que en el trámite del proceso ejecutivo, la decisión a tomar es la de librar o abstenerse de hacerlo, dado que no es dable inadmitir o señalar los defectos formales o sustanciales de los que adolezca el título presentado. En este sentido, la jurisprudencia contenciosa, de la cual la Sala cita la siguiente:

> *"2. La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor. Por lo tanto el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución."*[7] (Negrillas y subrayas de la Sala)

Así también, el Maestro Hernando Morales Molina, explica con relación a la pretensión ejecutiva que:

> ***"Si no puede aducir el demandante título ejecutivo**, **no podrá entablar** proceso ejecutivo; **si no puede exhibir ese título** que haga indiscutible su derecho a través de cualquiera de los documentos que reúnan los requisitos previstos en el artículo 488, será menester que previa discusión en proceso ordinario con su deudor pruebe la efectividad de su derecho, y sólo una vez que la sentencia le haya reconocido dicho derecho, o le haya declarado su calidad de acreedor, tendrá en sus manos el título ejecutivo correspondiente."*[8] (Negrillas de la Sala)

Basten las anteriores consideraciones para analizar:

---

[7] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCIÓN TERCERA Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil uno (2001) Radicación número: 15001-23-31-000-2000-1876-01(20286) Actor: JORGE ARTURO FERNÁNDEZ Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA.

[8] MORALES MOLINA, HERNANDO. Curso de Derecho Procesal Civil, novena edición. Editorial ABC - Bogotá, 1996. Pág. 166.

3. EL CASO CONCRETO

Vertiendo los anteriores considerandos al caso concreto, tenemos que, la parte actora solicita que se libre mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada, por el valor ya discriminado en sus pretensiones, aduciendo como título ejecutivo los siguientes documentos:

- Resolución No. 199 del 2 de mayo de 2013, expedida por el Alcalde del municipio de Majagual – Sucre, **sin constancia de ejecutoria, en copia simple** (fol23 a 27).

- Resolución No. 228 del 10 de mayo de 2013, expedida por el Alcalde del municipio de Majagual – Sucre, **sin constancia de ejecutoria, en copia simple** (fol. 28 a 35).

- **Copia simple de la primera hoja del** Convenio interadministrativo No. 25-06-07 del 25 de junio de 2007, (fol. 36).

- Copia simple y con constancia de aprobación, de las pólizas que caucionaban el anterior convenio (fol. 39 a 57).

Así las cosas, estudiados en su conjunto los instrumentos aducidos como título ejecutivo, tenemos que, la obligación dineraria cuyo cumplimiento ejecutivo se persigue no ostenta los requisitos de la claridad, expresividad y exigibilidad, dado que:

- El convenio causionado por los seguros expedidos por la entidad ejecutada se anexa **en copia simple**, incompleto dado que se allega solo la primera hoja, y sin anexar las correspondientes modificaciones existentes en torno al mismo, de los que hace alusión la resolución 228 de 2013 (otrosís 1, 2, y 3; las actas de suspensión 1, 2, 3 y 4, y las actas de reinicio 1, 2 y 3), por lo

que el documento, por una parte no posee el mérito probatorio para desprender de él su autenticidad, además de allegarse **incompleto**.

- La **copia simple** de la Resolución No. 228 del 10 de mayo de 2013, expedida por el Alcalde del municipio de Majagual – Sucre, por una parte, no tiene el valor probatorio requerido para derivar del ella título ejecutivo, y no consta que la misma haya quedado debidamente **ejecutoriada**.

- Las pólizas expedidas por la entidad ejecutada, igualmente se allega **en copia simple**.

Así las cosas, de los documentos anexos, no pueden desprenderse una obligación clara, expresa y exigible a favor del municipio ejecutante y en contra de la entidad ejecutada, por lo que no es posible librar el mandamiento de pago solicitado, y así se dispondrá en el aparte resolutivo de esta decisión.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, **LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**,

RESUELVE:

PRIMERO: NO LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO a favor del MUNICIPIO DE MAJAGUAL – SUCRE y en contra de la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CONDOR S.A., por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 150.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente con permiso