



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

Sincelejo, nueve (09) de abril de dos mil dieciocho (2018)

### **SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL**

Magistrado Ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

<b>ASUNTO:</b>	<b>AUTO RESUELVE RECURSO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>EJECUTIVO</b>
<b>PROCESO:</b>	<b>70-000-23-33-007-2017-00099-01</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>RAFAEL MÉNDEZ OBREGÓN.</b>
<b>DEMANDADADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE GALERAS SUCRE</b>

### **ASUNTO A RESOLVER**

Decide el Tribunal, el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 28 de julio de 2017 proferido por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante el cual se dispuso negar el mandamiento de pago dentro del proceso de la referencia.

#### **1. ANTECEDENTES**

Los señores, **RAFAEL MÉNDEZ OBREGÓN, DAILIS MARÍA AGUAS y JAMER MANUEL HERRERA MORALES** presentaron demanda ejecutiva en contra el MUNICIPIO DE GALEARAS SUCRE, por concepto de honorarios adeudados de los contratos de prestación de servicios celebrados con dicho municipio, solicitando se libre mandamiento de pago por la suma de NUEVE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$9.535.000), y se ordene el respectivo embargo a las cuentas corrientes y de ahorro que tenga el ente territorial por la suma antes referida.

Fundamentan sus pretensiones en los hechos que la Sala resume, así:

Que el señor Rafael Méndez Obregón; prestó sus servicios a la Alcaldía Municipal de Galeras Sucre, en la ejecución del proyecto "Galeras Deportivo", en virtud de la vinculación, le adeudan los honorarios correspondientes a los meses de Julio a octubre de 2015 equivalentes a cuatro meses adeudados para un valor neto de DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA MIL PESOS ML (\$2.780.000), según contrato No. 149 de 2015, obligaciones No. 1501236 de 29 de octubre de 2015, 1501312 de 04 de noviembre de 2015, 1501313 de 04 de noviembre de 2015 y 1501314 del 04 de noviembre de 2015.

Que la señora Dailis María Aguas, prestó sus servicios a la Alcaldía Municipal de Galeras Sucre, como Auxiliar de monitoreo, Vacunación y Visitas domiciliarias de los programas de Salud Pública en el Corregimiento de San José de Rivera del Municipio de Galeras, en virtud de esta vinculación, le adeudan los honorarios correspondientes a los meses de julio a noviembre de 2015, equivalentes a cinco meses adeudados , para un valor neto de TRES MILLONES TRECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS ML. (\$3.377.500), según Contrato No. 107 de 2015, y obligaciones 1501017 del de 07 de septiembre de 2015, 1501229 del 29 de octubre de 2015, 1501228 del 29 de octubre de 2015, 1501380 del 11 noviembre de 2015 y 1501421 del 26 de noviembre de 2015.

Que el señor Jamer Manuel Herrera Morales, prestó sus servicios a la Alcaldía Municipal de Galeras, como vigilante en la sede del Centro de Salud del Corregimiento de Puerto Franco, y en virtud de esto se le adeudan los honorarios de julio a noviembre de 2015, por un valor de TRES MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS (\$3.377.500) según las obligaciones 1501631, 151630, 1501629 y 1501628 del 30 de diciembre de 2015.

#### **1.1. DE LA PROVIDENCIA APELADA<sup>1</sup>.**

Atendiendo a los antecedentes señalados, el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, mediante auto de fecha 28 de julio de 2017, resolvió no libar el mandamiento de pago solicitado por la parte ejecutante, con base en los siguientes argumentos:

El A-quo después de analizar los atributos que exige un título ejecutivo, estableció que si bien se anexan con la demanda diversos documentos, de los presentados no se puede predicar que se desprenda una obligación exigible explicando que, con la demanda no se aportó constancia del pago de los aportes a la seguridad social, que exige el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, como requisito de ejecución del contrato, luego, al tratarse de un título ejecutivo complejo, el mismo no está debidamente integrado, es decir, no contiene la totalidad de los documentos que permitan su ejecución, sin el cual no puede efectuarse el pago, tal como se acordó en la forma de pago del contrato.

Adicionalmente, sostuvo, que si bien aparecen unas copias auténticas de las certificaciones suscrita por el Secretario de Educación, Cultura y Deporte del municipio de Galeras, en las que consta que el señor Méndez Obregón cumplió con el objeto del Contrato No. 94-2015; así como unas copias de las liquidaciones de los meses de julio,

---

<sup>1</sup> Folios 73 a 78 C.Ppal.

agosto, septiembre y octubre de 2015, a nombre del señor Jamer Manuel Herrera Morales, como pago del Contrato No. 94-2015, sin embargo, no se tiene certeza si tales documentos corresponden a comprobantes de pagos o simples liquidaciones de la obligación.

Por lo argumentado, concluyó la Juez de Primera Instancia que no se cumplían los lineamientos para librar mandamiento de pago de conformidad con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, toda vez que con los anexos de la demanda no se integró en debida forma el título ejecutivo complejo que se pretendía sirviera como título de recaudo forzado de la obligación que fallidamente se intentó solucionar por este medio judicial, razón por la cual negó el mandamiento de pago

## 1.2. DEL RECURSO DE APELACIÓN<sup>2</sup>.

La parte ejecutante presenta escrito de apelación en contra de la decisión que dispuso negar el mandamiento de pago, argumentando para tal efecto lo siguiente:

*“(SIC)... Dentro de la documentación aportada con la presentación de la demanda, se allegan las causaciones de las cuentas, contratos, Certificados de disponibilidad, Registros presupuestados y certificación del cumplimiento del contrato emitida por el funcionario responsable en la supervisión del contrato.*

*Es cierto que para que el título ejecutivo sea complejo, debe contar con los tres elementos que le dan tal calidad al mismo, como lo son claridad, debe ser expreso y exigible, que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, como lo expresa el artículo 422 del C.G.P., como también es cierto que en cada una de las certificaciones mencionadas anteriormente, que son emitidas por la entidad demandada y que además son auténticas, se logra ver que existe un título complejo. En cada una de las causaciones presentadas, se encuentra claro, el número de la obligación, el año y mes de la misma, así como también se puede observar que no existe recibo por parte del acreedor del pago de los meses adeudados, en ese sentido podemos establecer los meses que le adeudan a mis poderdantes; como ya se dijo anteriormente cada uno de los certificados fueron entregados por el ente demandado y autenticados por el mismo, por tal motivo debe presumirse la veracidad de lo que estos contienen, a menos que sean tachados de falsos.*

*Quien se encarga de certificar si el objeto del contrato se cumplió a cabalidad es el supervisor de mismo, al cual se le presentan los informes de actividades y los pagos de aportes a la seguridad social, solo después de este corroborar que se cumplió con ello procede a certificar que se cumplió con el mismo, debe entenderse entonces que cada uno de mis mandantes cumplió con cada uno de los requisitos para poder realizarle el cobro al municipio de Galeras”.*

## 2. CONSIDERACIONES

El título ejecutivo como fundamento del proceso de ejecución, es definido por la doctrina como, “una unidad jurídica constituida por el documento o la serie de documentos conexos entre sí, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, que provenga de este o de su causante o se halle

---

<sup>2</sup> Fls. 79 y 80 C.Ppal.

contenida en una decisión judicial que deba cumplirse, o en otro documento al cual la Ley le otorga expresamente esa calidad que faculta al titular del mismo a obtener de los órganos jurisdiccionales los procedimientos de ejecución y hacer efectivo el derecho reclamado en él, al producir la certeza judicial necesaria para ser satisfecho mediante el proceso de ejecución con el respaldo de la coerción estatal”<sup>3</sup>

Conforme lo señalado por el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 422 del C.G.P. se establece las condiciones formales y sustanciales de los denominados títulos ejecutivos, así:

**“Artículo 297. Título Ejecutivo.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

3. 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.**

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”

A su turno el artículo 422 del C.G.P., dispone:

**“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”.

Por otra parte y en conjunto con las prerrogativas antes mencionadas, aparece el artículo 430 ibídem, que señaló:

**“Artículo 430. Mandamiento ejecutivo.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

---

<sup>3</sup> ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique. “Lecciones de derecho procesal” tomo 5. El proceso ejecutivo. Editorial ESAJU. Bogotá. Página 102.

*Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso (...)*"

Se desprende de las preceptivas precedentes, 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 providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Luego entonces, el juez al momento de libar o no el mandamiento ejecutivo, debe examinar si el título presentado como base de la obligación, contiene una obligación, clara, expresa y exigible, es decir, que la obligación sea inequívoca sin que le sea dable pronunciarse respecto de situaciones ajenas a ello que pueda constituir argumentos de defensa de la entidad ejecutada entre otros.

En ese orden, 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.

Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que **por expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones. "*Faltaré este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta*"<sup>4</sup>.

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

La **obligación es exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando

---

<sup>4</sup> MORALES MOLINA Hernando. "Compendio de Derecho Procesal". Tomo II.

ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento<sup>5</sup>.

EL honorable Consejo de Estado, se ha pronunciado sobre los requisitos del título ejecutivo en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo establecido en el artículo 488 del CPC – hoy 422 del CGP, 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 (...).”*

*El artículo 297 del CPACA, refiriéndose al título ejecutivo, dispone lo siguiente: “Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. 2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible. (...).”*

*De tal manera que para que un documento tenga las características de título ejecutivo, se requiere que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible. La obligación es clara, cuando no surge duda del contenido y características de la obligación; es expreso, cuando consigna taxativamente la existencia del compromiso; es exigible, porque para pedir el cumplimiento no es necesario agotar plazos o condiciones o ya se han agotado; y proveniente del deudor, porque debe estar suscrito por él y por ende constituye plena prueba en su contra.*

*La Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 27 de enero de 2005 -exp. 27.322-, reiterada en distintos pronunciamientos, se refirió a los requisitos sustanciales del título ejecutivo, diciendo lo siguiente:*

*“Para poder impetrar acción ejecutiva es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna. La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título ejecutivo. Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo.*

*“Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante. Lo anterior, al tenor del artículo 488 del C.P. Civil, significa que dicho título debe constituir plena prueba contra el deudor a quien deba pedirse su ejecución.”*

*Es necesario advertir que la jurisprudencia de la Corporación, ha precisado que la claridad, exigibilidad y expresividad son condiciones sustanciales de los títulos ejecutivos, que deben acreditarse cuando se haga cumplir una obligación. Que además de esos requisitos el documento debe reunir dos condiciones formales: i) la autenticidad y ii) que proceda del deudor o de su causante, o de una sentencia judicial condenatoria, o de cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva:*

*“Con fundamento en la anterior disposición la Sala ha precisado en abundantes providencias que el título ejecutivo debe reunir condiciones formales, las cuales*

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, 5 de octubre de 2000, Radicación número: 16868, Referencia: ACCIÓN EJECUTIVA - APELACIÓN AUTO.

consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación i) sean auténticos y ii) emanen 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. De igual manera se ha señalado que también deben acreditarse condiciones sustanciales, las cuales se traducen en que las obligaciones por cuyo cumplimiento se adelanta el proceso sean claras, expresas y exigibles. La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición.”

Esta Subsección, “...ha establecido que la distinción entre las condiciones formales y materiales o sustantivas del título ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de la Sección Tercera. En el auto del 31 de enero de 2008 -exp. 34.201- sostuvo que las condiciones o requisitos formales del título ejecutivo consisten en el hecho de que el documento –si es uno simple, como el título valor- o los documentos –si se trata de uno complejo- sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por una autoridad judicial, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado –aun cuando esta fuente no está prevista expresamente en el artículo 488 del C.P.C.-, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva. Por su parte las condiciones o exigencias sustantivas se circunscriben a las señaladas antes: exigibilidad, claridad y expresividad:

“Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o 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 de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.  
“(...”

La autenticidad corresponde a uno de los atributos de la prueba documental, y consiste, como lo expresa la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia -sentencia del 16 de diciembre de 2006, exp. 01074-01-, en: “la certeza que debe tener el juzgador respecto de la persona a quien se le atribuye la autoría del documento, certidumbre que alcanzará en la medida que se encuentre en alguna de las hipótesis específicamente previstas por el ordenamiento (artículos 252 y 276 del Código de Procedimiento Civil, entre otros).”

En otros términos, la autenticidad es la confianza que el juez tiene en que el documento fue expedido por quien se reputa o estima. Nótese que este atributo se diferencia de la veracidad del documento, que califica la credibilidad del contenido. Así que, de conformidad con la finalidad de los elementos formales del título ejecutivo, la Corporación no sólo ha querido que provenga del deudor –de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 446 de 1998- sino que no exista duda de la veracidad de lo que demuestra.  
“(...”

“Es incontestable, subsecuentemente, que la autenticidad y la veracidad son atributos distintos de la prueba documental, pues, como ha quedado dicho, el primero tiene que ver con la plena identificación del creador del documento, con miras a ‘establecer la pertenencia del documento a la persona a quien se atribuye, es decir, la correspondencia del sujeto que aparece elaborándolo o firmándolo, con la persona que realmente lo hizo’ (sent. 20 de octubre de 2005, exp. 1996 1540 01), mientras que la veracidad concierne con el contenido del documento y la correspondencia de éste con la realidad o, en otros términos, está referida a la verdad del pensamiento, declaración o representación allí expresados.”

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

*"(...)"*

***De tal manera que el proceso ejecutivo es, por su naturaleza, un proceso de ejecución que parte de la certeza jurídica de la existencia de la obligación sujeta a los requisitos previstos en la ley (artículo 297 del CPACA, en concordancia con el artículo 488 C.P.C. – hoy 422 del CGP), y que, como se anotó, debe estar contenida en un documento o en un número de documentos, si se trata de títulos ejecutivos simples o complejos, respectivamente, que constituyen el título ejecutivo, y que el ejecutante deberá acompañar a la demanda, en original o copia auténtica para efecto de la valoración probatoria, por manera que el juez de la acción pueda, con base en éste, librar el mandamiento de pago*<sup>6</sup> (Destacado de la Sala).**

Con relación a los contratos estatales, con el fin de demostrar la obligación clara, expresa y exigible, se debe acudir a todos los documentos absolutamente necesarios para integrar el título ejecutivo, con los cuales se acredite la existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal, tal como lo expresó la Sección Tercera del Consejo de Estado:

*"Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación comercial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.*

*Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato."*<sup>7</sup>

En el mismo sentido se expresó la Sección:

*"Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución."*<sup>8</sup>

Se sostuvo la postura al interior de la Sección Tercera<sup>9</sup> en el siguiente sentido:

*"Cuando el título es directamente el contrato estatal, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato sino por otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado en diversas ocasiones los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza y ha manifestado que:*

*"Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación comercial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Auto del 21 de julio de 2016. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Radicación número: 81001-23-31-000-2012-00050-01(56851). Actor: UNIÓN TEMPORAL ALFABIOMÉDICA. Demandado: HOSPITAL SAN ANTONIO DEL SARARE

<sup>7</sup> Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2003, exp. 25061.

<sup>8</sup> Sección Tercera, providencia de 11 de noviembre de 2004, exp. 25.356.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Auto del 27 de enero de 2005. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Radicación número: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322). Actor: EDUARDO VALDES LOZANO Y JORGE VARGAS LOZANO. Demandado: MUNICIPIO DE LLORO

*prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual. Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato.”*

*En el mismo sentido se expresó esta sección en reciente providencia:*

***“Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución.”*** (Negrillas de la Sala).

De la misma forma, la Sección Tercera ha expresado:

*“El título ejecutivo bien puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor (v.gr. letra de cambio, cheque, pagaré, etc.); ó 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 co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 488 del C.P.C. El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen”<sup>10</sup>*

Agregando en la misma providencia, que cuando se trata del cobro de honorarios profesionales, como el caso que convoca la atención del Tribunal, que, *“De igual manera es menester señalar que, en los casos en los cuales se pretende el pago de una suma de dinero, por concepto de honorarios profesionales cuya fuente es un contrato de prestación de servicios, se requiere acreditar cuáles fueron las obligaciones que asumieron las partes contratantes y sí las mismas fueron o no satisfechas conforme lo pactado en la relación negocial, para lo cual resulta ineludible acudir al contrato. Pero además, en los casos en los cuales dicho pago quedó condicionado al resultado favorable o exitoso de la gestión encomendada, resulta menester acreditar que ésta se satisfizo tal como lo acordaron las partes, de manera que no exista duda alguna de que los honorarios devengados corresponden a la gestión realizada satisfactoriamente por el mandatario, según lo acordado”*

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA. Expediente No. Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201). Actor: MARTIN NICOLAS BARROS CHOLE. Demandado: DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. Providencia del 31 de enero de 2008. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

Por lo anterior, podemos concluir que generalmente, en el proceso ejecutivo que deriva de una relación contractual, el título ejecutivo se torna complejo, y prácticamente se conforma por el respectivo contrato y por los documentos que acreditan la exigibilidad de la obligación ejecutada.

#### **- EL CASO CONCRETO**

Vertiendo los considerandos al caso concreto, tenemos que en el presente caso, se pretende ejecutar al municipio de Galeras-Sucre, por la suma de NUEVE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$9.535.000), correspondientes a salarios y emolumentos adeudados a los señores RAFAEL MÉNDEZ OBREGÓN, DAILIS MARÍA AGUAS y JAMER MANUEL HERRERA MORALES, con ocasión de unos contratos de prestación de servicios celebrados con el ente territorial en la vigencia del año 2015.

Al proceso se allegaron los siguientes documentos en calidad de título ejecutivo:

#### **-Del señor RAFAEL MÉNDEZ OBREGÓN:**

- Copia simple de la imputación presupuestal-obligación 1501236 de fecha 29 de octubre de 2015, neto a pagar \$714.100,00 (folio 15).
- Copia autenticada imputación presupuestal-obligación 1501312 de fecha 04 de noviembre de 2015, neto a pagar \$714.100,00 (folio 16).
- Copia autentica imputación presupuestal-obligación 1501313 de fecha 04 de noviembre de 2015, neto a pagar \$714.100,00 (folio 17).
- Copia autentica imputación presupuestal-obligación 1501314 de fecha 04 de noviembre de 2015, neto a pagar \$540.400.00 (folio 18).
- Copia autenticada del CDP de fecha 03 de marzo de 2015, por la suma de \$2.875.000,00 (folio 19).
- CDP de fecha 01 de abril de 2015, por la suma de \$2.875.000,00 (folio 20).
- Copia autenticada del contrato de prestación de servicios personales No. 149 de 2015 (folio 21).
- Certificaciones del cumplimiento de ejecución de actividades (fls. 22 a 25).
- Copia de derecho de petición de fecha 30 de enero de 2017 (folio 26).
- Copia de oficio No. AJAG-016suscrito por el alcalde municipal de Galeras, resolviendo una petición al señor Méndez Obregón (folio 27).

#### **-De la señora DAILIS MARÍA AGUAS OBREGÓN**

- Copia imputación presupuestal-obligación 1501017 de fecha 07 de septiembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 35).

- Copia imputación presupuestal-obligación 1501229 de fecha 29 de octubre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 36).
- Copia autentica de imputación presupuestal-obligación 1501228 de fecha 37, neto a pagar \$675.500,00 (folio 37).
- Copia autentica imputación presupuestal-obligación 1501380 de fecha 11 de noviembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 38).
- Copia imputación presupuestal-obligación 1501421 de fecha 26 de noviembre de 2015, neto a pagar 675.500,00 (folio 39).
- Copia CDP No. 114 de fecha 07 de enero de 2015, por la suma de \$7.000.000 (folio 40).
- Copia CDP 114 de fecha 23 de febrero de 2015, por la suma de \$7.000.000 (folio 41).
- Copia del contrato de prestación de servicios No. 107 de 2015 (folio 42).
- Certificaciones de cumplimiento y ejecución de actividades (folio 43 a 47).
- Copia de derecho de petición de fecha 29 de abril de 2017 (folio 48).

**-Del señor JAMER MANUEL HERRERA MORALES**

- Copia autentica imputación presupuestal-obligación 1501631 de fecha 30 de diciembre de 2015, neto a pagar \$675.500, (folio 56).
- Copia imputación presupuestal-obligación 1501630 de fecha 30 de diciembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 57).
- Copia de imputación presupuestal-obligación 1501629 de fecha 30 de diciembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 58).
- Copia de imputación presupuestal-obligación 1501627 30 de diciembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 59).
- Copia imputación presupuestal-obligación 1501628 de fecha 30 de diciembre de 2015, neto a pagar \$675.500,00 (folio 60).
- Copia CDP No. 106 de fecha 05 de enero de 2015, por la suma de \$7.000.000 (folio 61).
- Copia CDP, de fecha 02 de febrero de 2015, por la suma de \$7.000.000 (folio 62).
- Copia de certificaciones de cumplimiento y ejecución de actividades (fls. 63 a 67).
- Copia del contrato del contrato de prestación de servicios personales No. 94 de 2015 (folio 68).
- Copia de derecho de petición de fecha 19 de abril de 2017 (folio 69).

Analizados los documentos aportados al proceso, considera esta Corporación que para integrar el título ejecutivo con base en los contratos y conforme a las estipulaciones consagradas en el mismo, debería presentar la contratista: El contrato con sus anexos, constancia o recibos de pago mensuales de aportes al sistema de seguridad social de cada uno de los meses que pretende cobrar, como también del informe mensual de actividades desarrolladas en cada uno de los meses que se cobran (Punto No. 8 del contrato “forma de pago”<sup>11</sup>).

Pues bien a folios 21,42 y 68 aparecen los contratos de cada uno de los ejecutantes, y se resalta del punto 8 según la redacción del texto del contrato, que se estipuló en la “forma de pago”, además del precio, que para la debida cancelación de los honorarios se presentarían, *“las constancias de cumplimiento, los informes y los recibos de pago de aporte a la seguridad social, conforme lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007”* por consiguiente, pese a que se aportaron copias de los contratos, CDPS y copia de obligaciones, no se anexaron los informes ni las constancias de pago de aportes al sistema de seguridad social por ninguno de los ejecutantes, requisito establecido por los contratantes para entender conformada la obligación.

Cuando se ejecuta con fundamento en un título ejecutivo complejo, es indispensable que todos y cada uno de los documentos que lo conforman, en su conjunto, muestren la existencia de la obligación con las características previstas en el artículo 422 del CGP, es decir, que el título ejecutivo este constituido por una obligación clara, expresa y exigible, siendo entonces que la falta de los documentos necesarios ocasiona la negativa del mandamiento de pago.

Se concluye entonces que con los documentos que se anexaron a la demanda no se puede librar mandamiento de pago, pues se tiene que la obligación pretendida por el ejecutante estaría contenida en un **título ejecutivo complejo, el cual debería comportar todos los documentos exigidos para el perfeccionamiento del contrato**, luego entonces, estudiado el sub examine, se observa, que no se encuentran en cada uno de los meses solicitados, los documentos completos para librar la orden de pago ni siquiera para uno sólo de los meses solicitados, habida cuenta, que no se puede deducir de los documentos relacionados la ejecución del contrato, para poder hablar de una obligación clara, expresa y exigible para librar mandamiento de pago.

Por lo anterior, la Sala concluye que no existe título ejecutivo en contra del MUNICIPIO DE GALERAS-SUCRE, razones suficientes para confirmar el auto apelado.

---

<sup>11</sup> Se lee en cada uno de los contratos “mediante pagos mensuales equivalente a (...) *previa presentación de constancias de cumplimiento, informes y recibos de pago de aportes a seguridad social, ley 1150 de 2007, artículo 23*”

**3. DECISIÓN:**

En mérito de lo manifestado, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** el auto apelado, esto es, el proferido por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, el 28 de julio de 2017, mediante el cual se resolvió no librar mandamiento de pago ejecutivo.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen para su cumplimiento, 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°.50

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**