



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

M DE C.	EJECUTIVO.
RADICADO:	70-001-33-33-008-2017-00053-01
EJECUTANTE:	JAIRO RAMÓN MEJIA FUENTES
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE CAIMITO -SUCRE.
Mag. Ponente:	CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, el día 25 de octubre de 2017, según la cual niega librar mandamiento de pago, dentro del proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES

El señor **JAIRO RAMÓN MEJIA FUENTES**, mediante apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva en contra del MUNICIPIO DE CAIMITO – SUCRE, solicitando que se librara mandamiento de pago en contra de la mencionada entidad y a su favor, por la suma de \$91.024.135 por concepto de capital y la suma de \$69.900.678 por concepto de intereses moratorios¹.

Como título de recaudo ejecutivo y fuente de la obligación cuyo pago forzado se pretende, se esgrimió la sentencia condenatoria proferida el 31 de octubre de 2014 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso que en ejercicio de la acción de reparación directa inició el señor JAIRO RAMON MEJIA FUENTES en contra del MUNICIPIO DE CAIMITO, Radicado No. 700013331701-2005-01164-00². Asimismo, se acompañó constancia de ejecutoria de la sentencia de fecha 24 de octubre de 2016.³

¹ Folio 7.

² Folios 9-28

³ Folio 29.

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, **en auto del 25 de octubre de 2017 (folios 39-42), resuelve no librar mandamiento de pago**. Para el efecto, estimó que era necesario que el documento que se esgrima como título, sea aportado en original o en copia autenticada, siendo que la sentencia que se trajo como fundamento de la ejecución se arrimó al proceso en copia simple.

Inconforme, la parte ejecutante formuló **recurso de apelación, solicitando se revoque el auto que negó el mandamiento de pago** (folios 42-46), porque no existía disposición legal alguna que imponga la presentación del original o la copia autenticada de la sentencia judicial y demás documentos para conformar el título ejecutivo. En apoyo de su argumento, citó los artículos 297 de la Ley 1437 de 2011; 422, 114, 244 Y 246 del CGP, así como providencia del Tribunal Administrativo de Sucre, sobre el tema de copias en proceso ejecutivo.

2. CONSIDERACIONES:

En el sub examine, el A quo negó el mandamiento de pago, bajo la consideración que la sentencia que se esgrime como título ejecutivo esta aportada en copia simple y por ende no ser considerada título de recaudo forzoso.

La parte ejecutante y recurrente considera que si existe título ejecutivo, bajo las premisas del CGP, que le otorgan valor probatorio y autenticidad a los documentos aportados en copia simple.

Conforme a los artículos 320 y 327 del CGP, que en principio delimitan la función del Ad quem, **la Sala, revocara la decisión objeto de apelación**, con los siguientes argumentos:

De acuerdo con el artículo 422 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, son demandables 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"*.

Con base en la preceptiva transcrita, la jurisprudencia contenciosa administrativo ha inferido que el título ejecutivo debe reunir condiciones

formales y de fondo, donde los primeros se circunscriben en “*documento o documentos éstos que conformen unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que 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 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*”, es decir, que esta formalidad del título deviene principalmente de la fuente de la obligación.

Por su parte, las exigencias de fondo apuntan a que en el título conste una **obligación clara, expresa y exigible**, lo que predica la sustancialidad del título, esto es, que lo que pretende ejecutarse tengan unos condicionamientos mínimos sustanciales que permitan al juez avizorar la certeza, literalidad y ejecutividad de la obligación, despojándose de cualquier manto de duda e incertidumbre que conlleve a ejecutar una obligación ausente de esas exigencias, circunstancia proscrita por el ordenamiento procesal.

Para efectos de entender esos requisitos de fondo, el Tribunal trae a colación la definición que la jurisprudencia del máximo tribunal contencioso administrativo ha sentado:

“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. “Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”^(4[4]).

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 ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo 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.”⁵

De igual forma, ha señalado sobre dichas características de título ejecutivo que:

“La obligación debe ser clara porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse de la simple revisión del título ejecutivo, expresa porque se encuentra especificada en el título

^{4[4]} Morales Molina, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal. El proceso Civil. Tomo II.*

⁵ Auto de tres de agosto de 2000, radicado 17468, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C. P. Dra. MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ.

ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer, y debe ser exigible porque no está sujeta al cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido”⁶

Visto lo anterior, se evidencia que atendiendo los requisitos formales y de fondo, las sentencias proferidas por los operadores jurisdiccionales pueden ostentar la condición de título ejecutivo, presumiéndose que dado el origen y el escenario donde expiden, consagran una obligación clara, expresa y exigible.

Siguiendo a la Corte Constitucional, sobre condiciones formales y de fondo o sustanciales, se debe reiterar que

“Los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: formales y sustanciales. Las primeras exigen 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 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, o de un acto administrativo en firme.”** Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando la obligación está contenida en varios documentos. **Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible.** Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada”⁷

En el plano contencioso administrativo, las sentencias que profieran los operadores de esta jurisdicción, de carácter condenatoria, debidamente ejecutoriadas, pueden tener la condición de título ejecutivo conforme lo estipula el artículo 297 del CPACA, que reza:

“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.

.”

En ese orden de ideas, exclusivamente las sentencias ejecutoriadas expedidas

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Radicación: 250002327000201100280-01 (20337).

⁷ Corte Constitucional, sentencia T- 747 de 2013.

por la jurisdicción contenciosa administrativa que contemplen una obligación clara, expresa y exigible, puede ser objeto de ejecución por configurarse en título ejecutivo; debiéndose agregar que, en todo caso la sentencia debe contener una obligación determinada o que sea posible determinar por simples operaciones aritméticas para efectos de cuantificar la obligación a cargo del ejecutado.

Como se advirtió en antecedencia, las sentencias que condenan al pago de una suma de dinero constituyen título ejecutivo conforme lo prevé el numeral 1° del artículo 271 del CPACA. Por lo tanto, debe reunir una serie de requisitos tanto de forma como de fondo para que se proceda a su ejecución, encontrándose dentro de los primeros tener certeza de la autenticidad de la fuente que deviene la obligación o crédito a ejecutar.

Frente a la autenticidad, es menester precisar que el artículo 244 del CGP, extendió la presunción de autenticidad a los documentos aportados en originales o en copias, sean estos, públicos o privados asignándoles igual valor probatorio, determinación aplicable a todo tipo de procesos, con contadas excepciones, dentro de las cuales, no encuadra, la tratada en este asunto, esto es, la copia de una sentencia judicial⁸.

Se advierte que el inciso 2° del artículo 215 del CPACA dispone:

ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS.

(...)

La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.

A su turno, el numeral 2° del artículo 114 del CGP estipula:

Artículo 114. Copias de actuaciones judiciales.

Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

(...)

2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.

(...)

De lo discurrido, se prevén dos condiciones indefectibles para proceder por vía ejecutiva judicial al cobro de las condenas de sumas de dineros estipuladas en providencias judiciales, como son autenticidad del título y la constancia de ejecutoria de la decisión judicial, con miras a verificar, primero la fuente real y

⁸ Quedan excluidos los poderes especiales y los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención. Al respecto. MARCO ANTONIO ALVAREZ GOMEZ. Ensayos sobre el CGP páginas 190- 191. Volumen III. Editorial Temis. Bogotá 2017.

verídica del documento, su validez y segundo, si la obligación que en ella se estipula es actualmente exigible.

Frente al condicionamiento de la autenticidad, considera la Sala, que este, debe ser entendido bajo la concepción incorporada por el CGP, el cual indica que todo documento aportado a un proceso, viene revestido de dicha presunción, sea que se aporte en original o en copia y en tal sentido, el condicionamiento de autenticidad se cumple con la simple incorporación del documento, siendo carga de la parte contra la cual se aduce el documento, en principio, la llamada a desvirtuarla.

En este punto, quien funge como ponente, en aras de la transparencia, en ocasiones anteriores, ha argumentado que las copias simples carecían de eficacia para ser tomadas como título ejecutivo, postura que a través de la presente providencia reencausa, considerando que los requisitos formales a que hace alusión el inciso segundo del artículo 215 de la Ley 1437 de 2011, no debe entenderse o tomarse como el establecimiento de un exigencia adicional sobre el título como es el venir autenticado, pues, ello, bajo el entendimiento y la orientación adoptada por el artículo 246 del C.G . P., no es posible, dada la presunción de autenticidad que arroja a los documentos en copia cuyo valor probatorio es el mismo que el original.

Así, este Tribunal estima, que la presunción de autenticidad de los documentos, como bien lo determina el CGP, en el citado artículo 244, aplica para todos los procesos y todas las jurisdicciones. En tal sentido, pese a que la sentencia que se esgrima como título ejecutivo se arrime en copia simple, ello, en manera alguna, bajo las reglas del CGP, es obstáculo para tenerla como sustento de la ejecución forzada que se pretende.

En efecto, de conformidad con las reglas establecidas en el CGP, los documentos pueden ser aportados al proceso, en original o copia, siendo admisibles en ambos casos como medio de prueba, manifestándose en la misma codificación, que las copias tienen el mismo valor que el original, regulación que le quitó la necesidad de autenticación a las copias, puesto que la presunción de autenticidad amplió su radio de acción a estas, por lo que, no es posible exigir, a menos que la misma Ley lo prevea, que el documento en copia sea arrimen autenticado.

La anterior conclusión se extrae del contenido de los artículos 244, 245 y 246 del Código General del Proceso, así:

El artículo 244 dispone:

"ARTÍCULO 244. DOCUMENTO AUTÉNTICO. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones"

El artículo 245, enseña:

"ARTÍCULO 245. APORTACIÓN DE DOCUMENTOS. Los documentos se aportarán al proceso en original o en copia.

Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada. Cuando se allegue copia, el aportante deberá indicar en dónde se encuentra el original, si tuviere conocimiento de ello"

Y el artículo 246 expresa:

"ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente"

En orden de lo expuesto, se reitera, las documentales que sean arrimadas al proceso en copia simple, desde su misma aportación y atendiendo la garantía del artículo 244 del CGP, entran al proceso revestidos de autenticidad; en consecuencia, el documento que se aduzca como título ejecutivo puede hoy con

la visión del CGP, aportarse en original o en copia, siempre que se puede identificar o individualizar al autor.

Punto aparte, será la eficacia probatoria o el convencimiento que la documental le arroje al juez, pues ello, será el resultado del ejercicio valorativo del juez, como unidad y en forma conjunta, amen que las documentales pueden ser objeto de reproche u objeción, solicitando su cotejo, o formulando tacha o desconocimiento, dependiendo del tipo de documento y controvirtiendo sea su autenticidad o integridad, legitimidad, validez, veracidad⁹.

Argumento, igualmente adoptado en sentencia del 16 de febrero de 2017 por el Tribunal Supremo, en los siguientes términos:

"Si bien la Sección Tercera ha sostenido que las copias simples carece de valor probatorio por cuanto no cumplen con las exigencias establecidas en los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil, para el presente caso la Sala debe tener en cuenta la regulación vigente a tenor de lo consagrado en el Código General del Proceso [Ley 1564 de 2012] en su inciso 2º del artículo 244, así como lo establecido en el inciso 1º del artículo 246 de la misma norma.

10.- Se trata de preceptos normativos cuya aplicación opera por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011], y en los que el legislador consolida como tendencia la presunción de autenticidad tanto de los documentos aportados en original, como en copias incluso simple.

11.- Es una tendencia que cuenta con el refuerzo dado tanto por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que admite la valoración de los documentos presentados por las partes "que no fueron controvertidos ni objetados, ni cuya autenticidad fue puesta en duda, en la medida en que sean pertinentes y útiles para la determinación de los hechos y sus eventuales consecuencias jurídicas" 22. A lo que se agrega lo sostenido por la jurisprudencia constitucional en la sentencia de unificación [que representó un cambio en la línea jurisprudencial sostenida en la sentencia SU-226 de 2013] SU-774 de 2014, en la que se argumenta que en el caso de aportarse documentos públicos en copia simple [v.gr., registros civiles], el juez contencioso administrativo "debe decretar las pruebas de oficio con el fin de llegar a la certeza de los hechos y la búsqueda de la verdad procesal".

12.- La mencionada tendencia de la "presunción de autenticidad tanto de los documentos en original como en copia" fijada por el legislador y apoyada por la jurisprudencia constitucional y convencional, como se señaló en el anterior apartado, encuentra total respaldo en la jurisprudencia contencioso administrativa de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera, que en la sentencia de 28 de agosto de 2013 [expediente 25022] 24, consolida que "[...] el criterio jurisprudencial que se prohíja en esta providencia está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya

⁹ Sobre contradicción de la prueba documental. ROJAS GOMEZ, Miguel Enrique. Lecciones de derecho procesal Tomo III Pruebas Civiles. Páginas 438 y siguientes, contradicción de la prueba documental. Editorial ESAJU. Primera Edición. Bogotá 2015.

llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–" .

13.- Luego la Sala con fundamento en una comprensión, convencional, constitucional, sistemática, garantística y contencioso administrativa, en la que se inspira la aplicación de los artículos 244 y 246 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo [Decreto 01 de 1984], y como afirmación a tutela judicial efectiva consagrada en los artículos 1.1, 2, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 29 y 229 de la Carta Política y 11 del Código General del Proceso, y en aras de garantizar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, como premisa básica debe proceder a valorar [lo que no implica su constatación que será sometida al contraste bajo las reglas de la sana crítica con los demás medios probatorios que obran en el expediente para determinar la certeza, verosimilitud y credibilidad del contenido de cada documento] los documentos aportados en copia simple en este proceso

14.- Con base en los anteriores fundamentos convencionales, constitucionales y legales, la Sala tiene en cuenta como criterios para examinar el caso en concreto [que ha empleado de manera continuada la jurisprudencia de esta Sala y en correspondencia con la sentencia de unificación de la Sección Tercera] para determinar la procedencia de la valoración de los documentos aportados en copia simple al proceso, citado en el primer apartado de este título, los siguientes: (1) que las entidades demandadas en la contestación de la demanda y en sus alegaciones en primera instancia no se opusieron a tener como prueba el documento aportado por la parte actora; (2) las partes de manera conjunta en ninguna de las oportunidades procesales desconocieron tal documento, ni lo tacharon de falso, sino que conscientemente aceptaron su intención de que el mismo fuese valorados dentro del proceso; (3) las partes no ha discutido durante el proceso la autenticidad de este documento; y, (4) ambas partes aceptaron que el documento fuese apreciable y coincidieron en la valoración del mismo en forma recíproca, no sólo al momento de su aportación, sino durante el transcurso del debate procesal, por lo tanto será valorado por la Subsección para decidir el fondo del asunto .

15.- Luego, la Sala como juez de convencionalidad y contencioso administrativo procederá a valorar aquellos documentos considerados por el a quo, recaudados y aportados por las partes, enunciados al comienzo de este título, de manera conjunta, contrastada, y en aplicación de las reglas de la sana crítica con los demás medios probatorios que obran en el expediente en debida forma".¹⁰

Así pues, este Tribunal encuentra que, no le asiste razón al a quo, cuando negó el mandamiento de pago, al considerar que los documentos que componen el título de recaudo fueron aportados en copia simple (sentencia condenatoria proferida el 31 de octubre de 2014 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Sincelejo, dentro del proceso que en ejercicio de la acción de reparación directa inició el señor JAIRO RAMON MEJIA FUENTES en

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA. Subsección C. Expediente No. 52001233100020030056502 (33861)

contra del MUNICIPIO DE CAIMITO, Radicado No. 700013331701-2005-01164-00) y por tanto carecen de mérito ejecutivo.

En consecuencia, hay lugar a revocar el auto apelado, esto es, la providencia del 25 de octubre de 2017, disponiéndose la devolución del expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, para que proceda al estudio de si libra o no el mandamiento de pago, conforme se provee en esta providencia.

3. DECISIÓN.

Por lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en providencia de 25 de octubre de 2017, bajo las precisas consideraciones hechas en esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, regrésese el expediente al Juzgado de origen para lo pertinente.

El proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 071

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS.

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA