



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACION: 70-001-23-33-000-2014-00262-00
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE MAJAGUAL - SUCRE
DEMANDADO: ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL
CARIBE "ASOMCARIBE"
M. DE CONTROL: EJECUTIVO

I.- ANTECEDENTES

El **MUNICIPIO DE MAJAGUAL - SUCRE**, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva, contra la **ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CARIBE "ASOMCARIBE"**, solicitando se libre mandamiento de pago en su favor, por la suma de **DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL PESOS (2.653.560.000.00 M/Cte.)**.

La demanda fue asumida, inicialmente, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, quien, mediante auto de 30 de septiembre de 2014¹, declaró su falta de competencia y ordenó remitir la actuación al Tribunal Administrativo de Sucre, de conformidad con lo señalado en los artículos 155 y 152 de la ley 1437 de 2011, haciendo referencia a la cuantía del proceso, que sobrepasa los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹ Folio 33-34, del Cuaderno N° 1 del expediente.

Encuentra la Sala, que la decisión adoptada por la Juez de instancia, es consecuente con los preceptos de ley, al ser este Tribunal, el competente para asumir el conocimiento del presente asunto.

Por consiguiente, el Tribunal, se dispondrá a emitir la decisión, que en derecho corresponda, bajo las siguientes

II.- CONSIDERACIONES

El *proceso ejecutivo*, es el medio judicial, a través del cual, se puede hacer efectivo, por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor, es decir, que el mismo se traduce en un mecanismo, mediante el cual, el acreedor hace valer su derecho, mediante ejecución forzada, donde a su vez, aquel, debe constar en un título ejecutivo².

De esta forma, para tramitar un proceso ejecutivo, se requiere, esencialmente, que haya título ejecutivo, pues, éste es el instrumento a través del cual, se demuestra y se hace realmente efectiva una obligación, de la que no existe duda sobre su existencia, por ser cierta e indiscutible.

Para efectos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, constituyen título ejecutivo, conforme el artículo 297 del C.P.A.C.A., los siguientes documentos:

“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 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 30 de mayo de 2013. Expediente con radicación interna 18057. C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

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".

En efecto, para que un documento preste mérito compulsivo, se requiere que la obligación en él incorporada, acredite los requisitos de **fondo** (expresividad, claridad y exigibilidad) y de **forma** (documentos auténticos), que conformen una unidad jurídica, que provengan de su deudor o de su causante, o las que emanen de una sentencia condenatoria o de otra providencia con fuerza ejecutiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA (art. 422 del Código General del Proceso³).

³ Dicha norma reza: "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..."

En palabras del máximo Tribunal Contencioso Administrativo⁴, se tiene que los títulos ejecutivos, deben gozar de ciertas condiciones **formales y sustantivas** esenciales;

“consistiendo las primeras en que el documento que da cuenta de la existencia de la obligación sea auténtico y emane 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, y las segundas, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles”.

Sobre el particular, el Doctrinante ARMADO JARAMILLO CASTAÑEDA, en su Obra Teoría y Práctica de los PROCESOS EJECUTIVOS⁵, analiza las exigencias sustanciales, que debe contener el título ejecutivo, de la siguiente manera:

*“El ser **expresa** la obligación, implica que se manifieste con palabras, quedando constancia escrita y en forma inequívoca del deber suscrito por el deudor /.../*

*“... se exige que este lleve a la **claridad** de la obligación, es decir que sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda perfección de la lectura misma del documento que lo conforma...”*

*“La tercera condición para que la obligación pueda cobrarse ejecutivamente es que sea **exigible**. Este requisito lo define nuestra Corte así: “La exigibilidad de una obligación es la calidad que la coloca en situación de pago inmediata por no estar sometida a plazo condición o modo, esto es por tratarse de una obligación pura y simple y ya declarada. Cuando se encuentra sometida a alguna de éstas*

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, Sentencia de enero 31 de 2008; Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201); Actor: Martín Nicolás Barros Choles - Demandado: Departamento De La Guajira. C. P. Myriam Guerrero de Escobar.

⁵ Cuarta edición, páginas 30 - 31

modalidades y se ha cumplido, igualmente, aquélla pasa a ser exigible”⁶.

“En tratándose del requisito denominado exigibilidad, la Sala visualiza una obligación pura y simple, no sometida a un plazo o condición determinada;...”

A su vez, se debe precisar, que los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos, atendiendo a la forma y estructura del contenido de la obligación exigida, donde la labor del operador judicial, es indispensable, a la hora de definir la forma, contenido y exigibilidad de la pretensión ejercida, con la valoración coherente y específica de los documentos allegados con la demanda. Al respecto el Honorable Consejo de Estado, en auto del 31 de enero de 2008⁷, indicó:

“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”

⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 31 de agosto de 1942. Gaceta Judicial t. LIV, página 383

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación interna 34201. C.P Dra. Myriam Guerrero de Escobar.

Una vez esbozada la anterior descripción jurídico-normativa, se advierte, que si la obligación reúne los requisitos aludidos y establecidos por la ley, para que preste mérito coercitivo, nada impide al juez, librar en contra del deudor, mandamiento de pago; actuación procesal que no acontece, si el ejecutante, no presenta la demanda con arreglo a la ley⁸ y no allega todos los documentos que integran, debidamente, el título, pues, al Juez, en este tipo de procesos, le está restringido ordenar su corrección, limitándose su actuación a la valoración de los documentos aportados, ya sea para librar mandamiento de pago o en su defecto, exponer la negativa sobre tal asunto, siendo la oportunidad para prever tales acontecimientos, al momento de considerarse la demanda.

En auto del 24 de enero de 2007⁹, el Honorable Consejo de Estado, sostuvo:

*“Ya la Sala se ha pronunciado en varias oportunidades para señalar que, una vez presentada la demanda ejecutiva, el juez queda en situación de adoptar uno de los siguientes dos caminos: **PRIMERO:** Si con la demanda se adjuntó o adjuntaron el documento o documentos demostrativos de la existencia de una obligación insatisfecha que reúna las cualidades de claridad, expresividad y exigibilidad requeridos, librará mandamiento de pago, o **SEGUNDO:** Si con la demanda no se adjuntó a adjuntaron el documento o documentos demostrativos de la existencia de una obligación insatisfecha que reúna las cualidades de ser clara, expresa y exigible, se abstendrá de librar mandamiento de pago. **En otras palabras, el título ejecutivo, en sentido estricto, constituye la prueba que se lleva al juez de conocimiento sobre la existencia de una obligación insatisfecha y de quienes ostentan frente a ella las cualidades de acreedor y deudor y es con base en esa prueba que el funcionario***

⁸ En estos asuntos, el juez debe hacer una interpretación integral de los Arts. 297-299/306 de la ley 1437 de 2011 y de los Arts. 422 y ss de la ley 1564 de 2012.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 24 de enero de 2007. Expediente con radicación interna 32541. C.P Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

judicial puede establecer, de manera cierta, si debe librar el mandamiento de pago para que aquella se cumpla ó, en su lugar, abstenerse de hacerlo si es que no encuentra acreditada la existencia del derecho reclamado por esta vía. En relación con la oportunidad para constituir el título de ejecución, esta Sala indicó que ésta corresponde a la de presentación de la demanda y que resulta inadmisibles que se pretenda, a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago. Así las cosas, si para el Tribunal los documentos aportados con la demanda no constituían prueba suficiente sobre la existencia de la obligación reclamada, sencillamente debió abstenerse de librar mandamiento ejecutivo, pero en ningún caso conceder plazo al ejecutante para que la conformara en debida forma."

Aterrizando lo anterior al caso presente, se tiene, que la parte demandante, aporta con el libelo genitor, los siguientes documentos¹⁰:

- Copia simple de Oficio Externo N° 01-17 de abril 22 de 2013¹¹.
- Copia simple de la Resolución N° 201 de 2 de mayo de 2013, "Por medio de la cual se ordena reiniciar un contrato estatal"¹².
- Copia simple de la Resolución N° 230 de 10 de mayo de 2013, "Por medio de la cual se declara una Caducidad Administrativa a un contrato estatal"¹³.

¹⁰ Pese a que en el acápite de pruebas, el demandante alega la presentación de sendos documentos autenticados (Fol. 3 del Cuaderno N° 1 del expediente), lo cierto es que los mismos, en su mayoría, adolecen en el plenario de tal condición, encontrándose solo aquellos relacionados en esta oportunidad.

¹¹ Folios 5-8, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹² Folios 9-12, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹³ Folios 13-19, del cuaderno N° 1 del expediente.

- Copia simple de Oficio sin número, de fecha 19 de junio de 2013, dirigido a la CÁMARA DE COMERCIO DE SINCELEJO-SUCRE, por el Municipio de Majagual-Sucre¹⁴.
- Copia simple de Oficio sin número, de fecha 19 de junio de 2013, dirigido a la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CÓNDROR S.A, por el Municipio de Majagual-Sucre¹⁵.
- Copia simple de citación para notificación personal, de fecha 15 de agosto de 2013, dirigido a la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CARIBE "ASOMCARIBE", por el Municipio de Majagual-Sucre.¹⁶
- Copia simple de citación para notificación personal, de fecha 15 de agosto de 2013, dirigido a la COMPAÑÍA DE SEGUROS GENERALES CÓNDROR S.A, por el Municipio de Majagual-Sucre¹⁷.
- Constancia de mensajería, con número de guía 0848831, dada por la empresa de envíos "REDEX".¹⁸
- Copia simple de oficio sin número, de fecha 9 de julio de 2014, librado a la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CARIBE "ASOMCARIBE", por el asesor jurídico externo del Municipio de Majagual-Sucre.¹⁹

Del estudio de tales documentos, puede afirmarse:

En primera medida, se precisa que la demanda tiene como objeto, se dé cumplimiento a una obligación, contenida en un título complejo, pues, aquella se compone de una serie de documentos, que

¹⁴ Folios 20-21, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁵ Folios 22-23, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁶ Folio 24, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁷ Folio 25, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁸ Folio 26, del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁹ Folio 27, del cuaderno N° 1 del expediente.

constituyen el carácter coercitivo del convenio interadministrativo N° 20-06-07, suscrito entre el MUNICIPIO DE MAJAGUAL y ASOMCARIBE, para efectos de suministrar e instalar, 81.3 Kms. de líneas de conducción y distribución, para llevar el servicio de agua potable, en la zona rural del primero de los entes de orden territorial mencionados.

De esta forma, se prevé que el demandante, al momento de presentar la demanda, no aporta en su totalidad, los documentos exigidos para valorar la obligación que es requerida, esto es, no es allegado, ni el convenio interadministrativo N° 20-06-07, ni los demás documentos que den certeza de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en los que se despliega la actuación contractual, de la que se deriva, la pretensión ejecutiva.

Igualmente, como segundo razón a proveer, se tiene, que además de aportarse de manera incompleta, la documentación propia del título ejecutivo complejo, aquellos documentos que fueron allegados con la demanda, **obran en copia simple**, cuando debían ser aportados en original o copia auténtica, no siendo dable alegar la presunción y valoración de copias simples -Presunción de autenticidad-, en eventos en los que se discute la coercitividad de obligaciones en acciones ejecutivas.

Al respecto, el H. Consejo de Estado, en Sentencia del 28 de agosto de 2013²⁰, sostuvo:

“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

²⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Expediente con radicación interna 25022. C.P Dr. Enrique Gil Botero.

el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (ver el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija 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 llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (ver contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho)..."

Así las cosas, este Tribunal, no librará mandamiento de pago contra la entidad demandada, al no ser aportados los documentos, que dan cabida al ejercicio de la pretensión ejecutiva, en original o copia auténtica, de conformidad con las disposiciones legales y el marco jurisprudencial consolidado sobre el asunto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

PRIMERO: AVÓQUESE conocimiento de la presente actuación, proveniente del juzgado remitente.

SEGUNDO: NO LIBRAR el mandamiento de pago solicitado por el **MUNICIPIO DE MAJAGUAL – SUCRE**, conforme las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor, **ARCHÍVESE** el expediente.

CUARTO: TÉNGASE al Dr. **ELKIN ENRIQUE DÍAZ CAMACHO** identificado con c. c. N° 92.532.684 de Sincelejo y T. P. N° 194.088 del C. S. dela J.,

como apoderado judicial del demandante, según los términos y extensiones del poder conferido²¹.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada, en sesión de la fecha, según acta No. 00158/2014

Los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

²¹ Folio 28, del Cuaderno N° 1 del expediente.