



Cartagena de Indias D.T. y C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	EJECUTIVO
Radicado	13-001-33-31-003-2008-00042-02
Demandante	CARLOS MUÑOZ AGUIRRE
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
Tema	<i>Inexistencia del título ejecutivo complejo</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante¹, en contra la sentencia del 8 de julio de 2014², proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se declaró probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA DEMANDA³

3.1.1. Pretensiones⁴.

PRIMERO: Se libre mandamiento ejecutivo contra la demandada y a favor de la demandante por valor de \$225.993.910, según consta en el título relacionado.

SEGUNDO: Se paguen los intereses moratorios desde que la obligación se hizo exigible, así como las costas del proceso.

3.1.2. Hechos⁵.

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

¹ Folio 698-700 cdno 2 (fl. 590-592 dig)

² Folio 681-694 cdno 2 (fl. 569-583 dig)

³ Folio. 1-3 cdno 1 (fl. 1-4 dig)

⁴ Fol. 1 (doc. 4 exp. Digital)

⁵ Fol. 1-2 (doc. 4-6 exp. Digital)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

La COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES DE CARTAGENA (GESTOCOOP) celebró un contrato, cuyo objeto era contratar la venta de insecticidas, rodenticidas, y otros, para apoyar en actividades de salubridad y de alimentación inicialmente en los municipios del departamento de Bolívar.

La entidad demandada se comprometió a pagar la suma de \$225.993.910, contra entrega de los elementos contratados, previa aprobación de las pólizas por parte del Departamento, cuestión que se encuentra demostrada con sello en el reverso de la póliza, el acta de recibo a satisfacción suscrita por el coordinador o supervisor del contrato y la cuenta de cobro o factura presentada por Gestocoop; sin embargo, a la fecha de la demanda no se ha cancelado la obligación.

La COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES DE (GESTOCOOP) cumplió con el objeto del contrato por lo que la demandada le adeuda el valor del mismo.

Informa, que la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES DE CARTAGENA (GESTOCOOP) le cedió al señor Carlos Muñoz Aguirre los derechos de crédito que tiene a su favor y que obliga al Departamento de Bolívar - Secretaría de Salud Departamental.

3.2. CONTESTACIÓN⁶

El Departamento de Bolívar, a través de apoderado judicial, manifestó que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas para invocarlas y lograr una sentencia favorable. En consecuencia, afirma que la presente demanda deberá ser denegada por las razones de defensa que a continuación se exponen:

- Excepción de inexistencia de un acuerdo de reestructuración de pasivos que impide adelantar el proceso ejecutivo:

Sostiene, que la Ley 550 de 1.999, en su artículo 58, establece que, durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución, ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, los mismos se suspenden de pleno derecho.

Agrega, que el Departamento de Bolívar, debidamente autorizado por la Asamblea Departamental, presentó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito

⁶Folios 227-263 cdno 2 (fl. 1-37 dig)





13-001-23-31-003-2008-00042-02

Público - Dirección de Apoyo Fiscal, una solicitud de admisión del trámite de un acuerdo de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 559 de 1999, la cual fue aceptada por el Gobierno Nacional, siendo designando su promotor el 10 de julio de 2000, fecha a partir de la cual se dio inicio a los trámites necesarios para lograr el acuerdo de reestructuración, entre otros la publicidad y llamamiento de acreedores, las reuniones de determinación de derecho de votos y acreencias que concluyeron el 2 de noviembre del 2000. El convenio de reestructuración de pasivos se firmó el día 13 de diciembre de 2001, siendo modificado y ampliado mediante acuerdo del 10 de octubre de 2005, y que posteriormente fue nuevamente modificado y ampliado el 11 de diciembre de 2006.

Alega que, como la acreencia reclamada en este proceso ejecutivo es anterior al acuerdo de reestructuración la misma debe ser rechazada, como quiera que el acreedor debió hacerse presente en el mencionado proceso y no lo hizo.

- Excepción de inexistencia de título ejecutivo:

A modo de introducción, la parte accionada informa que el contrato que hoy día se ejecuta se suscribió en el marco de la emergencia presentada por la ola invernal del mes de diciembre de 2007, que afectó varios municipios en el Departamento de Bolívar. Que, debido a la emergencia, la Dirección de Prevención y Desastres del Ministerio del Interior expidió la Resolución No. 33 de diciembre 5 de 2007, y la Resolución N° 36 de diciembre 12 de 2007, por las cuales declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Bolívar; de igual forma, el Gobernador del Departamento de Bolívar expidió el Decreto N° 0690 de 13 de diciembre de 2007, en el que declaró el estado de urgencia manifiesta.

Sostiene, que la Coordinadora del programa de urgencia emergencia y desastres del Departamento, solicitó al Gobernador, una autorización para contratar la adquisición de insecticidas, rodenticidas, suero antiofídico, pruebas rápidas de malaria y dengue entre otros, estableciéndose unos términos de referencias sin firma ni fecha de elaboración, sin que se pudiese establecer si fueron hechos antes o después del estudio de conveniencia y oportunidad que establecía la ley 80 de 1993.

Posteriormente, la Coordinadora del programa de urgencia, emergencia y desastres del Departamento - quien ejerció como supervisora y coordinadora de la ejecución del contrato- y el Secretario de Salud Departamental, determinaron necesario, conveniente y oportuno una oferta para contratar con Gestocoop, en fecha 18 de diciembre de 2007, siendo que la misma no



13-001-23-31-003-2008-00042-02

cumplía con las condiciones de idoneidad, jurídica, técnica y financiera para ejecutar el objeto del contrato. El 20 de diciembre de 2007, Gestocoop presentó propuesta de contratación por valor de \$225.993.910 y un tiempo de entrega de 5 días después de recibida la orden de compra o legalización del contrato adjudicado, es decir, el mismo día que el Secretario de Salud certificaba el estudio de precios.

Que la oficina de Control Interno del Departamento encontró que los precios indicativos y certificados por el Secretario de Salud Departamental no se ajustaban a los precios del mercado. Además, el día 27 de diciembre de 2007, la Coordinadora del programa de urgencia, emergencia y desastres del Departamento Betty Mercado Barrios, certificó haber recibido a satisfacción el producto objeto del contrato, certificación que se hizo sin tener en cuenta que aún no se había realizado la entrada al almacén de la Secretaria de Salud Departamental como lo exige la cláusula segunda del contrato.

Que la almacenista señora Lunela Palis Viana certificó que el día 31 de diciembre de 2007 el ingreso de insecticida de Gestocoop, evidenciándose que, la fecha de entrada al almacén fue posterior a la certificación emitida por la Coordinadora del programa de urgencia, emergencia y desastres del Departamento Betty Mercado Barrios de haber recibido a satisfacción e inclusive posterior a la vigencia de la urgencia manifiesta que había finalizado el 28 de diciembre de 2007.

Mediante comprobante de salida de almacén No 1063 del 30 de diciembre de 2007, la señora Lunela Palis Viana hizo entrega de insecticida a la Coordinadora del programa de urgencia, emergencia y desastres del Departamento Betty Mercado Barrios, evidenciándose que el comprobante de ingreso es de fecha 31 de diciembre de 2007 y el de salida es del 30 de diciembre de esa misma anualidad, es decir, que primero se expidió el comprobante de salida y posteriormente, se emite el comprobante de ingreso al almacén. Adicionalmente, la mercancía comprada nunca ingresó a los almacenes de la Secretaria de Salud de Bolívar.

Considera la parte accionada, que todos estos vicios demuestran que existe una nulidad absoluta del contrato.

- Excepción de inexistencia de título ejecutivo por no encontrarse integrado en debida forma:

Sostiene el Departamento de Bolívar que, en la cláusula segunda del contrato se estableció que el Departamento cancelaría al contratista el valor correspondiente, contra entrega de los elementos descritos en el contrato, en



13-001-23-31-003-2008-00042-02

el almacén de la Secretaria de Salud Departamental, una vez, perfeccionado y legalizado el contrato.

De acuerdo a lo anterior, alega el ente territorial que, jamás se entregaron los bienes contratados en las condiciones pactadas en el contrato, pues, la entrega debió hacerse en el almacén de la Secretaria de Salud Departamental, siendo que, esta en realidad fue almacenada una bodega del barrio Bosque de Cartagena.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁷

Por medio de providencia del 8 de julio de 2014, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, declarando probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo, con base en los siguientes argumentos:

Frente a la excepción de existencia de un proceso de reestructuración de pasivos, el Juzgado *a quo* determinó que, si bien era cierto que este trámite judicial había sido suspendido mediante auto del 22 de octubre de 2010, en virtud de la existencia del mencionado proceso de reestructuración de pasivos, lo cierto era que, dicha diligencia de reestructuración culminó el 18 de julio de 2012, sin que se advirtiera que el crédito en comento se encontrara incluido dentro del acuerdo final, por lo que el proceso ejecutivo de marras debía reanudar su impulso.

Textualmente, el Juez de primera instancia expuso que: *“el hecho que conforme a la interpretación dada por la Corte Constitucional al artículo 58 numeral 13 de la ley 550 de 1999, se haya suspendido el trámite de la presente ejecución, ello per se, no conlleva a enervar las pretensiones de la demanda, excepto que se acredite en el plenario que como consecuencia del acuerdo de pasivos, el crédito exigido a través de la presente demanda haya sido cancelado, hecho que no viene demostrado en el subexamine. Antes, por el contrario, lo probado en el plenario es la terminación del acuerdo de reestructuración de pasivos el cual se produjo el día 18 de julio de 2012, según certificación emitida por la Directora General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que el presente crédito haya sido pagado dentro de dicho acuerdo de reestructuración. Conforme a lo anterior se tiene que, si bien el acuerdo”*

En lo referente a la excepción de inexistencia del título ejecutivo por no haberse integrado en debida forma, el fallo impugnado expuso que, el contrato que sirve de título ejecutivo disponía en la cláusula segunda que el Departamento de Bolívar cancelaría al contratista el valor del contrato, contra entrega de los elementos descritos en el mismo, una vez estos fueran recibidos en el almacén de la Secretaria de Salud Departamental, una vez, perfeccionado y legalizado el contrato.

⁷ Folio 681-694 cdno 2 (fl. 569-583 dig)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

Que, si bien al proceso se había arrimado copia auténtica de la certificación de fecha 27 de diciembre de 2007 expedida por la señora Betty Mercado Barrios en calidad de Coordinadora del Programa de Emergencia y Desastre de la Secretaria de Salud Departamental en la que hizo constar “*Que he recibido a satisfacción de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES - GESTOCCOP NIT 806.010.409-5-61 producto del objeto contractual...*”; el Departamento de Bolívar afianza su defensa en el hecho de que los productos objeto de contrato nunca fueron recibidos por la entidad territorial en las condiciones en las que se estipularon en el contrato; puesto que, entre la certificación antes referenciada, y el comprobante de ingreso de almacén de la Secretaria de Salud Departamental No 227 de fecha 31/12/2007, suscrito por la señora Lunela Palis Viana, existían serias inconsistencias que daban cuenta de que la mercancía nunca había ingresado a los almacenes del Departamento de Bolívar.

El Juez de conocimiento también indicó que, al proceso ejecutivo se allegó un oficio del 3 de abril de 2014, por parte de la doctora Dora Patricia Cáceres Puentes, en su calidad de Fiscal Seccional Cuarenta (40) de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, en la cual, anexa copia del fallo proferido por el Juzgado Primero Penal del circuito de Cartagena de fecha 19 de marzo de 2013, en el cual, se declaró la responsabilidad penal de las ciudadanas Betty Mercado Barrios y Lunela Palis Viana, por el punible de falsedad ideológica en documento público cuando se desempeñaban como funcionarias de la Secretaria de Salud Departamental y en el cual, se ordenó adicionalmente, el embargo preventivo de los dineros y bienes e inmuebles que los funcionarios judiciales hayan dispuesto embargar, secuestrar y/o entregar a los contratistas Álvaro Atencio Blanquicet (Fundación Trabajar por Colombia) José Ángel Ramos (Gestoccop) y Claro Rafael Meza Jiménez (Coosesur) o a quienes hayan cedido los créditos.

De acuerdo con lo anterior, el Juez a quo concluyó que, el contrato objeto de ejecución en realidad nunca se cumplió, puesto que, en el proceso penal quedó acreditado que las Betty Mercado Barrios y Lunela Palis Viana, fueron condenadas por el punible de falsedad ideológica en documento público en cuento a la expedición de las certificaciones de recibo de las mercancías contratadas.

En ese orden de ideas, determinó que no resultaba procedente acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que, no se demostró que el Departamento de Bolívar hubiere recibido en el almacén de dicha entidad los bienes objeto del contrato, tal como fue pactado entre las partes a fin de que se configurara a cargo del Departamento la obligación de cancelar el valor del contrato. -

13-001-23-31-003-2008-00042-02

Por último, también enfatizó que el título ejecutivo no se había allegado en forma completa al proceso, como quiera que no se acreditó la aprobación de las garantías que debió presentar el contratista y, solo se arrió al infolio la copia de la póliza de cumplimiento cuando, las partes también acordaron que el contratista debía adquirir una póliza de calidad del bien la cual no obra en el plenario, lo que conlleva a que se tenga por no perfeccionado el contrato y, por ende, no produjo efectos.

3.4. RECURSO DE APELACIÓN⁸

Manifiesta que no comparte la decisión proferida por el Juzgado, aduciendo que el mismo omitió pronunciarse sobre el término probatorio en el proceso y, tampoco había brindado a las partes la oportunidad de presentar alegatos de conclusión, lo cual violaba sus derechos y generaba la nulidad consagrada en el artículo 140 del CPC y 294 del CPACA.

Sostiene, que debe revocarse la sentencia por que esta se basa en las apreciaciones del fallo del Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, que seguía una causa contra unas funcionarías de la entidad demandada, siendo que dicho fallo fue revocado por el honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Penal, con ponencia del Doctor Taylor Londoño. Por lo tanto, las apreciaciones del fallador de instancia dentro del proceso penal fueron desestimadas por el superior, por lo que no pueden tomarse como verdad absoluta por el fallador administrativo.

Afirma, que debe dársele valor a los documentos que demuestran que la mercancía sí fue recibida tanto por la interventoría, como por el almacenista del Departamento de Bolívar, dentro del término de ejecución del contrato, toda vez que el mismo se celebró el 27 de diciembre de 2007 y los implementos comprados se entregaron el 31 de diciembre de ese mismo año. También solicita que se tenga en cuenta que los elementos que eran objeto de contrato se guardaron en otras bodegas diferentes al almacén del Departamento de Bolívar, porque así lo dispuso el Secretario de Salud de la época, como quiera que las instalaciones de dicha entidad eran insuficientes para almacenar los elementos.

En cuanto a las pólizas, adujo que el Juzgado no tuvo en cuenta que la póliza que garantiza la calidad de los bienes sí fue aportada al plenario, con su correspondiente aprobación, puesto que en este evento corresponde a un riesgo que se encuentra amparado en una sola póliza; en otras palabras, en la póliza No 0236621 allegada con el título ejecutivo, se ampara tanto el riesgo por cumplimiento del contrato, como la calidad de los bienes.

⁸ Folio 698-700 cdno 2 (fl. 590-592 dig)



3.5. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda en comento fue repartida ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 20 de octubre de 2014⁹, mediante auto del 30 de abril de 2015¹⁰ se admitió el recurso de alzada, por providencia del 26 de mayo de 2020¹¹ se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

El 31 de agosto de 2015 se decretó la suspensión del proceso por petición de la Fiscalía General de la Nación¹²; reanudándose el proceso el 26 de noviembre de 2019¹³.

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.6.1. Parte ejecutante: No presentó escrito de alegatos.

3.6.2. Parte ejecutada¹⁴: presentó sus alegatos solicitando que se mantenga la decisión de primera instancia.

3.6.3. Ministerio Público¹⁵: rindió su concepto solicitando que se revoque la decisión de primera instancia, sin justificar argumentativamente el porqué de esa decisión.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 133 del CCA.

De igual forma es competente únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 357 del C.P.C, por lo que no entrará a estudiar los otros argumentos expuestos en los alegatos

⁹ Folio 2 cdno 3 (fl. 2 dig)

¹⁰ Folio 4 cdno 3 (fl. 4 dig)

¹¹ Folio 6 dcno 3 (fl. 6 dig)

¹² Folio 23-24 cdno 3 (fl. 36-39 dig)

¹³ Folio 112-113 cdno 3 (fl. 135-137 dig)

¹⁴ Folio 7-10 cdno 3 (fl. 10-13 dig)

¹⁵ Folio 12-21 cdno 3 (fl. 15-34 dig)



de segunda instancia, porque son hechos que constituyen excepciones que no fueron planteadas en primera instancia.

5.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar:

¿Existe nulidad de lo actuado en este asunto por no haberse abierto un periodo probatorio en primera instancia, y no haberse corrido traslado para alegar de conclusión?

¿Está demostrado en el proceso la inexistencia del título ejecutivo, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas en el proceso penal seguido contra las funcionarias del Departamento de Bolívar que expidieron el certificado de cumplimiento de las obligaciones del contrato, por falsedad ideológica en documento público?

¿Se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de la constitución de las pólizas de garantía que exigía el contrato?

5.3. Tesis de la Sala

La Sala considera que la sentencia apelada debe ser confirmada, toda vez que en el proceso quedó demostrada la inexistencia de título ejecutivo, pues los certificados de cumplimiento del contrato son falsos, conforme se probó en la Jurisdicción penal.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1 Título ejecutivo

El fin del proceso de ejecución es lograr por medios coercitivos el pago de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo. De ahí que en el proceso ejecutivo no se discuta la existencia de la obligación, sino que su origen suponga que ese debate ha sido superado, habiéndose demostrado que se está frente a una obligación clara, expresa y exigible que debe hacerse efectiva.

El objeto del proceso ejecutivo es entonces lograr el cumplimiento de las obligaciones en los casos en los que, pese a la certeza y exigibilidad de las mismas, el obligado no se ha allanado a cumplirlas. Se trata de la satisfacción



coercitiva de la prestación insatisfecha¹⁶.

Por su parte, el título ejecutivo se define como el documento en el cual consta esa obligación clara, expresa y exigible, según lo establece el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, hoy reemplazado por el artículo 422 del Código General del Proceso.

Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que un documento pueda revestir el carácter de título ejecutivo, debe reunir unas condiciones formales y otras de fondo.

Las primeras, exigen que el documento o conjunto de documentos que integran el título *“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, o de un acto administrativo en firme”*¹⁷.

Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser *singular*, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, como sería el caso de un título valor, o *complejo*, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo un contrato junto con las constancias de incumplimiento, el cobro de las garantías, etc. En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

Por su parte, las condiciones de fondo atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una *“obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”*¹⁸.

Se trata entonces de que el título establezca que el obligado debe cumplir a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, conducta

¹⁶ SUÁREZ HERNÁNDEZ, DANIEL (1996), *“El Proceso Ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y el Cobro Coactivo de los Procesos de Ejecución ante la Jurisdicción Administrativa”*, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal N°20 pág. 49 <http://www.icdp.org.co/revista/usuarios/edicionesAnteriores/1996.php>

¹⁷ Sección Segunda – Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Exp. 25000-23-25-000-2007-00435-01 (2596-07), auto del veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010).

¹⁸ Autos del 4 de mayo de 2002, expediente 15.679 y del 30 de marzo de 2006, expediente 30.086, entre otros.

que debe ser clara, expresa y exigible. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional “[e]s 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”¹⁹.

5.4.2. Clases de título ejecutivo y documentos que lo constituyen:

El título ejecutivo que habilita la ejecución forzada puede ser simple o complejo, según la forma en que se constituya. Es simple cuando la obligación consta en un solo documento. Y es complejo cuando la obligación requiere de varios documentos para que surja la obligación clara, expresa y exigible²⁰, en cuanto no pueden hacerse valer como título ejecutivo por separado.

En cuanto a los requisitos de forma que debe reunir el título ejecutivo, para el caso sometido bajo estudio, esto es cuando el título derive de un contrato, son:

- i) El contrato mismo, con todas las formalidades exigidas por la Ley 80 y sus normas reglamentarias;
- ii) Los documentos en que consten sus garantías, tales como la póliza única de garantía, con sus diferentes amparos, junto con los actos que declaren el incumplimiento total o parcial, pero en este caso se requiere el contrato y estos documentos aquí mencionados para constituir el título ejecutivo complejo;
- iii) El acta de liquidación del contrato bilateral o unilateral, que puede por sí sola prestar mérito ejecutivo junto con sus anexos y en ocasiones también se requiere que se acompañe el contrato que da origen; y
- iv) Cualquier otro acto proferido en la ejecución del contrato, tales como: 1. El acto administrativo que impone una multa; 2. El que declara el incumplimiento total o parcial del contrato, aplicando el procedimiento establecido en la Ley 1474 de 2011, entre otras.

A propósito del título ejecutivo en tratándose de la ejecución contractual, el tratadista Mauricio Rodríguez Tamayo ha manifestado que:

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-747 de 2013

²⁰ Velásquez G., Juan Guillermo. Los procesos ejecutivos. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.



13-001-23-31-003-2008-00042-02

"...En el título ejecutivo contractual el contratista lo integrará a la demanda acompañándola con los siguientes documentos: 1) original o copia autentica del contrato estatal. Si existen actas adicionales, contratos o convenios que modifiquen el contrato y en ellos consten la obligación que se pretende ejecutar, deberán igualmente anexarse con la demanda; 2) la copia autenticada del certificado de registro presupuestal(..), salvo que se trate del reclamo judicial de intereses, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración (...); 3) la copia autenticada del acto administrativo(...) que aprobó las garantías, o del sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías, si son exigibles para ese contrato; 4) las actas parciales de obra, facturas, cuentas de cobros(...), etc.; 5) cuando quien haya celebrado el contrato no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además acompañar la copia autenticada del acto administrativo que confirió dicha delegación."

Los documentos anteriores pueden provenir del deudor, como sería cuando el título es el contrato o el acta de liquidación bilateral o la póliza, cuando el ejecutado es la compañía de seguro que sirve de garante; o puede provenir de la entidad estatal con la intervención del contratista, verbigracia cuando se declara el incumplimiento previa citación del mismo, se impone una multa, se hace uso de los recursos contra el acto que impone una multa o se hace uso de los recursos contra el acto que aprueba una liquidación unilateral.

El Consejo de Estado ha sido del criterio que cuando la obligación que se cobra proviene de un contrato estatal el título ejecutivo por regla general, es complejo en la medida que está conformado no sólo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente provenientes de la Administración en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista, y de las que se pueda deducir la exigibilidad de la obligación de pago para la entidad contratante²¹.

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos relevantes probados:

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:

- Contrato de compra venta suscrito por el Departamento de Bolívar suscribió con la Cooperativa Multiactiva de Gestores de Cartagena GESTOCOOP, el cual no se identifica con ningún numero consecutivo, ni tiene fecha de suscripción²².

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P: RUTH STELLA CORREA PALACIO, sentencia del 11 de noviembre 2009, rad. 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666)

²² Folio 6-9 cdno 1 (fl. 8-11 dig)

13-001-23-31-003-2008-00042-02

- Concepto económico favorable, previo a la celebración de un contrato para la adquisición de medicamentos y otros insumos, mercados, kits de aseo, hamacas, etc²³.
- Registro presupuestal No. 7006 del 27 de diciembre de 2007, en el que figura como beneficiario COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES DE CARTAGENA GESTOCOOP, para la "adquisición de medicamentos y otros insumos, mercados, kits de aseo, hamacas, contratación de personal, insumos para atención de ETV, logística en el Dpto de Bolívar", por valor de 225,993,910.00²⁴
- Factura de venta No. 2087 del 26 de diciembre de 2007, del pago de la publicación del contrato mencionado²⁵.
- Póliza de seguro de cumplimiento No. CE- 0236621, expedida por Aseguradora Solidaria de Colombia en, emitida el 26 de diciembre de 2007, por el plazo de 1 año, en la cual se ampara el contrato por valor de 225.993.010, frente al riesgo de cumplimiento del contrato y calidad del bien o servicio²⁶.

En el reverso de este documento se encuentra un sello de la Gobernación de Bolívar, que aprueba la póliza.

- Cotización realizada por la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES DE CARTAGENA GESTOCOOP a la Secretaria de Departamental de Salud de Bolívar, el 19 de diciembre de 2007, para la compra de pruebas rápidas de dengue, malaria, suero antiofídico, rodenticida, aguatab y vectolec, por valor total de 225.993.010²⁷.
- Certificado emitido el 27 de diciembre de 2007, por la Coordinadora del Programa de Emergencias y Desastres de la Secretaria de Salud Departamental de Bolívar, señora Betty Mercado Barrios, en el que hace constar el recibo a satisfacción de los productos compradas²⁸.
- Comprobante de ingreso a Almacén No. 227 del 31 de diciembre de 2007, de los productos objeto de contrato, firmado por la señora Lunela Palis Viana²⁹.

²³ Folio 10 cdno 1 (fl. 12 dig)

²⁴ Folio 11 cdno 1 (fl. 13 dig)

²⁵ Folio 12 cdno 1 (fl. 14 dig)

²⁶ Folio 13 cdno 1 (fl. 15-16 dig)

²⁷ Folio 14 cdno 1 (fl. 17 dig)

²⁸ Folio 17 cdno 1 (fl. 20 dig)

²⁹ Folio 18 cdno 1 (fl. 21 dig)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

- Cuenta de cobro N° 15-12-2007, por la suma de \$ 225.993.910, presentada por la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE GESTORES "GESTOCOOP" al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR³⁰.
- Términos de referencia a la contratación de la adquisición de insumos para atender enfermedades transmitidas por vectores, accidentes ofídicos, por mordedura de roedores y químicos para purificación del agua para consumo humano³¹.
- Decreto 690 del 13 de diciembre de 2007, por medio del cual el Gobernador de Bolívar declaró la urgencia manifiesta por la ola invernal³².
- Comprobante de salida de almacén No. 1063 de la mercancía adquirida a través del contrato suscrito con "GESTOCOOP, de fecha 30 de diciembre de 2007, suscrito por la señora Lunela Palis Viana³³.
- Oficio del 13 de julio de 2009, mediante el cual la Contraloría ejerce la función de advertencia a la Gobernación de Bolívar, por contrato de suministro de medicamentos³⁴.
- Sentencia del 19 de marzo de 2013, por medio de la cual el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, resolvió "*DECLARAR penalmente responsable a las ciudadanas BETTY MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA, de condiciones civiles y personales conocidas en autos, como autoras de la conducta punible de FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO prevista en el artículo 286 del C. P. realizada cuando se desempeñaban como funcionarias públicas de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, conforme a las circunstancias de tiempo, modo y lugar expuestas en esta sentencia. CONDENAR, en consecuencia, a BETTY MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA, a la pena principal de CINCUENTA (50) MESES DE PRISIÓN*"³⁵.
- Sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia³⁶ de fecha 10 de mayo de 2017, por medio de la cual se decidió el recurso extraordinario de casación interpuesto por la Procuraduría General de la Nación, el Departamento de Bolívar contra la sentencia del 21 de mayo de 2014, por medio de la cual el Tribunal Superior de Cartagena, revocó la decisión

³⁰ Folio 19 cdno 1 (fl. 22 dig)

³¹ Folio 313-317 cdno 2 (fl. 90-96 dig)

³² Folio 321-323 cdno 2 (fl. 98-100 dig)

³³ Folio 324 cdno 2 (fl. 101 dig)

³⁴ Folio 418-423 cdno 2 (fl. 232-242 dig)

³⁵ Folio 579-616 cdno 2 (fl. 434-472 dig)

³⁶ Folio 70-103 cdno 3 (fl. 92-101 dig)



adoptada por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, en la sentencia del 19 de marzo de 2013.

En esta providencia, la Corte Suprema de Justicia decidió casar la sentencia del 21 de mayo de 2014 y dejar en firme la decisión adoptada por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, en la sentencia del 19 de marzo de 2013.

5.5.2. Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el caso de marras la parte actora solicita que se ejecute la obligación contenida en el contrato de compra venta suscrito por el Departamento de Bolívar con la Cooperativa Multiactiva de Gestores de Cartagena GESTOCOOP³⁷, por valor de \$225.993.910. El Juez de primera instancia, en su sentencia, decidió revocar el mandamiento de pago, al encontrar probada la inexistencia del título ejecutivo, por cuanto la prueba del cumplimiento de las obligaciones del contrato era falsa, además, hacía falta la póliza que amparara la calidad del bien o servicio prestado, debidamente aprobada por el Departamento de Bolívar.

En virtud de lo anterior, el señor Carlos Muñoz, solicita que revoque la sentencia teniendo en cuenta los siguientes argumentos: (i) que en el trámite de primera instancia se habían pretermitido algunas etapas procesales, como son el periodo probatorio y los alegatos, por lo que había nulidad de lo actuado; (ii) el fallo penal en el que se fundamentó la decisión de primera instancia fue revocado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena y (iii) la póliza que amparara la calidad del bien o servicio prestado sí fue aportada con la demanda y se encuentra aprobada por la entidad ejecutada.

Frente a estas circunstancias, le corresponde a la Sala expresar que, la causal de nulidad mencionada por la parte ejecutante en el recurso de apelación debió ser promovida ante el Juez a quo, para efectos de que este se pronunciara sobre la misma, por ser el competente para ello; en ese sentido, no era procedente introducir una causal de nulidad de lo actuado, dentro del recurso de apelación, toda vez que este es un acto procesal diferente, que lo que busca es abrir la competencia de la segunda instancia para revisar la decisión adoptada en la sentencia que puso fin al proceso, y, en este caso en concreto, revocar la sentencia, pero con argumentos que versen sobre el fondo del asunto.

En el caso *sub examine*, se advierte que, la parte actora incluyó dentro del recurso de apelación un argumento de nulidad de lo actuado en primera

³⁷ Folio 6-9 cdno 1 (fl. 8-11 dig)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

instancia, circunstancia sobre la cual no se puede pronunciar el *a quem*, por no ser un verdadero argumento de apelación, si era del caso, tenía que presentarlo en un escrito separado, para darle traslado de esa solicitud de nulidad a la contraparte procesal, ya que según el artículo 142, inciso 1 del CPC, la nulidad que se alega, posterior a la sentencia, debe haber surgido en ella, esta es de conocimiento del superior, si es del caso.

Al no haberse presentado en debida forma la nulidad, sino como un argumento del recurso de apelación, no se le puede dar trámite, ni resolver la misma, porque se viola el debido proceso de la parte ejecutada, al desconocérsele su derecho de defensa, puesto que no se le dio traslado de la misma en legal forma; y, como quiera que el recurso de apelación se resuelve es en la sentencia, no le es posible a esta Judicatura resolver dicha nulidad, que en todo caso, queda saneada por no haberse alegado correctamente ante el juez competente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá con el estudio del segundo y tercero cargo de impugnación, exponiendo que, efectivamente, en el proceso está demostrado que entre el Departamento de Bolívar y la Cooperativa Multiactiva de Gestores de Cartagena GESTOCOOP se suscribió un contrato de compra venta³⁸, cuyo objeto era la *“adquisición de insecticidas, rodenticidas, sueros antiofídicos, pruebas rápidas de malaria y dengue y químicos para la purificación de las aguas para consumo humano y doméstico, destinados para la atención en salud y prevención de enfermedades transmitidas por vectores, en los municipios priorizados, afectados por la ola Invernal en el Departamento de Bolívar, conforme a los documentos que constituyen anexos del presente contrato. (...)”*

Que en la cláusula segunda de dicho contrato se estableció que el valor del mismo sería \$225.993.910, *“suma esta que EL DEPARTAMENTO cancelará al CONTRATISTA así: Contra entrega de los elementos descritos en la Cláusula Primera del presente contrato, en el Almacén de la Secretaría de Salud Departamental, una vez perfeccionado y legalizado el contrato; previa aprobación de la póliza por parte del Departamento de Bolívar, para el pago es requisito indispensable la presentación del Acta de Recibo a satisfacción del total de los elementos objeto del contrato, debidamente suscrita por el Supervisor y Coordinador del presente contrato, junto con la factura y demás documentos conducentes para el pago”*

De acuerdo con lo anterior, el valor del contrato se pagaría a contra entrega de la mercancía comprada, una vez se cumpliera con las condiciones de perfeccionamiento del contrato, previa aprobación de las pólizas por parte

³⁸ Folio 6-9 cdno 1 (fl. 8-11 dig)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

del contratante (Departamento de Bolívar); y, para el pago, era indispensable que se presentara el **acta de recibo a satisfacción del total de los elementos objeto del contrato**, debidamente suscrita por el Supervisor y Coordinador del presente contrato, junto con la factura.

Para efectos del cobro judicial, al proceso se trajo entonces, el contrato perfeccionado con la suscripción de las partes interesadas³⁹, la póliza de seguro de cumplimiento No. CE- 0236621, expedida por Aseguradora Solidaria de Colombia, emitida el 26 de diciembre de 2007, por el plazo de 1 año, en la cual se amparan los riesgos de cumplimiento del contrato y calidad del bien o servicio⁴⁰; con el respectivo sello de aprobación por parte de la Gobernación de Bolívar.

De igual forma se aportó el certificado de fecha **27 de diciembre de 2007**, emitido por la Coordinadora del Programa de Emergencias y Desastres de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, señora BETTY MERCADO BARRIOS, en el que hace constar⁴¹:

"Que he recibido a satisfacción de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE - GESTOCOOP NIT 806.010.409-5 el producto de objeto contractual; el cual fue la adquisición de insecticidas, rodenticidas, sueros antiofídicos, pruebas rápidas de Malaria y Dengue y químicos para la purificación de las aguas para consumo humano y doméstico, destinados para la atención en salud y prevención de enfermedades transmitidas por vectores en los municipios priorizados, afectados por la ola invernal en el Departamento de Bolívar"

Se aportó también el **comprobante de salida** de almacén No. 1063 del **30 de diciembre de 2007**, de los productos objeto de contrato, firmado por la señora LUNELA PALIS VIANA⁴²; y el **comprobante de ingreso** a almacén No. 227 del **31 de diciembre de 2007**, de los mismos productos, también firmado por la señora LUNELA PALIS VIANA⁴³; lo cual genera una contradicción, toda vez que no es posible que la mercancía objeto de contrato haya salido del almacén de la Secretaría del Departamento de Bolívar antes de que entraran.

Por otra parte, encuentra esta Corporación que, en efecto, mediante sentencia del 19 de marzo de 2013, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, resolvió *"DECLARAR penalmente responsable a las ciudadanas BETTY MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA, de condiciones civiles y personales conocidas en autos, como autoras de la conducta punible de FALSEDAD IDEOLÓGICA EN DOCUMENTO PÚBLICO prevista en el artículo 286 del C. P. realizada cuando se desempeñaban como funcionarias públicas de*

³⁹ Folio 6-9 cdno 1 (fl. 8-11 dig)

⁴⁰ Folio 13 cdno 1 (fl. 15-16 dig)

⁴¹ Folio 17 cdno 1 (fl. 20 dig)

⁴² Folio 324 cdno 2 (fl. 101 dig)

⁴³ Folio 18 cdno 1 (fl. 21 dig)



13-001-23-31-003-2008-00042-02

la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, conforme a las circunstancias de tiempo, modo y lugar expuestas en esta sentencia. **CONDENAR, en consecuencia, a BETTY MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA, a la pena principal de CINCUENTA (50) MESES DE PRISIÓN**"⁴⁴.

Que, si bien esta decisión fue revocada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, mediante sentencia 21 de mayo de 2014; lo cierto, es que la **Corte Suprema de Justicia**, con providencia de fecha 10 de mayo de 2017, decidió casar la decisión del Tribunal y dejar en firme el fallo adoptado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena, bajo el siguiente argumento:

En este caso, se tiene que ante la ola invernal que azotó el Departamento de Bolívar, el Gobernador de ese entonces Libardo Simancas mediante el Decreto 690 del 13 de diciembre de 2007 declaró la urgencia manifiesta⁴⁵ con vigencia hasta el 28 de ese mes y año, esto es, tres días antes de que terminara su administración.

Con base en tal figura contractual el Gobernador suscribió los siguientes contratos:

CONTRATO	VALOR	CONTRATISTA	OBJETO
Nº 380 de 24 dic. 2007	\$643.984.559,00	Fundación Trabajar por Colombia	Adquisición de medicamentos e insumos
Nº 381 de 24 dic. 2007	\$495.200.288,00	" " "	Adquisición de complementos nutricionales
Nº 382 sin fecha	\$384.720.000,00	" " "	Adquisición de etanol, refuerzo de vacunas antirrábicas, suero antiofídico, pruebas para detectar la malaria y el dengue.
Nº 384 sin fecha	\$731.955.000,00	Gestocoop	Adquisición de mercados y kits de aseo.
Nº 385 sin fecha	\$225.993.910,00	" " "	Adquisición de insecticidas, rodenticidas, suero antiofídico, pruebas rápidas de malaria y dengue, químicos para purificar el agua.
Nº 386 sin fecha	\$880.425,000,00	" " "	Adquisición de mercados y kits de aseo

Lo investigado aquí no tiene que ver con los fundamentos de tal declaración de urgencia, ni la legalidad de los contratos celebrados, lo cuestionado ha sido lo relacionado con la efectiva recepción de los elementos contratados porque el mismo día en que se firmaron tales convenios o a escasos tres días de su suscripción BETTY MERCADO BARRIOS, Coordinadora del Programa de Urgencia, Emergencia y Desastres del Departamento de Bolívar, además de interventora, el 27

⁴⁴ Folio 579-616 cdno 2 (fl. 434-472 dig)

⁴⁵ De acuerdo con lo normado en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 (que modificó la Ley 80 de 1993) la urgencia manifiesta habilita excepcionalmente la contratación directa.

A su turno el artículo 42 de la citada Ley 80 señala que esta figura opera cuando "la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos."





13-001-23-31-003-2008-00042-02

de diciembre de 2007 certificó que recibió a satisfacción y en su totalidad de los insumos para atender a los damnificados, en tanto que LUNELA PALIS VIANA, como Jefe de Bodegas de la Secretaría de Salud Departamental, a cuyo cargo estaba el contabilizar el ingreso de las mercancías objeto de los contratos, el 30 y 31 de diciembre de la anualidad en cita expidió certificación dando cuenta el ingreso de todos los objetos al almacén del edificio de Asistencia Social.

Tal premura o rapidez en la cual claramente se trastoca el orden de las cosas al aparecer en primer momento la interventora recibiendo las mercancías, para luego hacerlo la jefe del almacén, ha tenido en las instancias dos ópticas; la primera tendiente a su justificación dada la finalización del período declarado por la urgencia manifiesta (diciembre 13 al 28), y la otra que la censura ya que ante la terminación de la administración gubernamental (diciembre 31) se quiso favorecer a los contratistas para que obtuvieran el pago respectivo ante la administración que asumía el comando del departamento el 1º de enero de 2008.

El a quo para predicar el compromiso penal de las procesadas destacó la informalidad reinante al no mediar actas que acreditaran cabalmente el ingreso de los elementos, no obrar las facturas respectivas de adquisición de los insumos, medicamentos, etc., ni constancias de su salida, pues, sólo había cuatro actas de entrega a los municipios de Soplaviento, Calamar y San Cristóbal con fechas 2 y 27 de diciembre de 2007, sin poder determinar si correspondía a la primera ola invernal para la cual también se había declarado la urgencia manifiesta por Decreto 391 de junio 28 de 2007.

Por eso se extrañó el juzgador que no estuviera soportado el recibo de las mercancías, "Lo fácil entonces para las procesadas era mostrar la documentación empleada en la que aparecen las cantidades detalladas y las facturas o copias donde se constata su accionar, especialmente por tratarse de bienes adquiridos con dineros públicos. Esa documentación se echa de menos y pululan los yerros (...) el momento de la recepción de las mercancías es uno solo — materialmente—. Luego debería haber coincidencia en lo certificado por las procesadas, o por lo menos deben aproximarse los momentos, especialmente, cuando una hace las veces de Jefe de Bodega, y recibe, mientras que la otra es la interventora y en un segundo momento supervisa lo realizado por la primera".

Pero el juzgado no sólo tomó la disparidad y la falta de secuencia de las constancias en su aspecto formal, porque luego de evidenciar la cantidad de productos contratados que abarcaba comestibles, elementos de aseo, insumos químicos, medicinas, venenos, entre otros, y que por lo mismo demandaban suficiente espacio, se concluyó judicialmente que si bien las procesadas argumentaron que ante la insuficiencia de las bodegas oficiales para depositar la mercancía surgió la necesidad de que los proveedores las tuvieran bajo su cuidado, para lo cual medió autorización del secretario de salud departamental, no se supo cuáles o en cuántas bodegas estaban los elementos, su sitio de ubicación y capacidad de almacenamiento, etc. Subrayó que aunque las procesadas hablaban que los elementos fueron dejados en las bodegas del sector de Manzanillo del barrio El Bosque, había material probatorio indicativo que éste inmueble fue tomado en arriendo el 23 de febrero de 2008, mucho tiempo después de las certificaciones cuestionadas.

También sopesó las inconsistencias cuando LUNELA PALIS aseveró que la mercancía la empezó a recibir desde el 20 de diciembre de 2007, es decir, antes de que se celebraran los contratos (24 y 27 siguiente), para concluir que "El arriendo de las bodegas no resulta contemporánea con el recibo de las mercancías por parte de las procesadas que data de diciembre de 2007 sino que ocurre dos meses después, febrero de 2008, circunstancia que sumada a la contradicción de las procesadas en cuanto a la fecha de recibo de las mercancías, le resta credibilidad al dicho de MERCADO BARRIOS y PALIS VIANA pues en sus descargos asumen la existencia de una bodega en el sector de Manzanillo del barrio El bosque que no estaba en posesión de los contratistas".
(...)

En efecto, el juez plural fraccionó los momentos fácticos antecedentes, concomitantes y posteriores a las conductas de las inculpadas, apartándose así de la debida concatenación



13-001-23-31-003-2008-00042-02

de las circunstancias que en un cuadro conjunto permitían sustentar la atribución de responsabilidad en la falsedad investigada. Resulta obvio que tomar los sucesos aisladamente impide edificar la prueba del compromiso penal.

(...)

Si bien es entendible que se trataba de conjurar la crisis humanitaria originada en el desastre que dejó en el departamento de Bolívar la ola invernal y que precisamente a través de la figura de la urgencia manifiesta se abreviaron los términos contractuales y se obviaron algunos requisitos para contratar, ello no habilita la informalidad absoluta en la recepción de los objetos adquiridos, pues la ejecución de los contratos demandaba el mayor recelo a fin de verificar el ingreso de toda la mercancía.

La premura con que se obró denota que en vez de tratar de atender a los damnificados, ya que solo obran cuatro constancias de entrega de ayudas a los municipios de San Cristóbal, Calamar, Soplaviento, se buscó proteger y amparar los intereses de los contratistas para que apareciera como si toda la mercancía adquirida mediante los contratos de 24 y 27 de diciembre de 2007 fue efectivamente entregada el 27 de diciembre, según la interventora BETTY DEL CARMEN MERCADO BARRIOS o los días 30 y 31 según la almacenista LUNELA PALIS VIANA.

Y ello se dio ante el cambio de administración el 1º de enero de 2008, constancias que como documentos públicos servían de prueba y tenían efectos jurídicos para que los contratistas demostraran haber cumplido con el objeto contratado y obtener por ello el pago de los contratos, pues en ellos se había estipulado que: "El departamento cancelará al contratista así contra-entrega de los elementos descritos en la cláusula primera del presente contrato, en el Almacén de la Secretaría de Salud Departamental, una vez perfeccionado y legalizado el contrato, previa aprobación de la póliza por parte de la gobernación de Bolívar, para el pago es indispensable la presentación del acta de recibo a satisfacción del total de los elementos objeto de contrato, junto con la factura y demás documentos conducentes para el pago" (subrayas ajenas al texto).

Resulta así inverosímil la afirmación de la procesada BETTY MERCADO BARRIOS que la contabilización y verificación de las mercancías la hizo con su equipo de trabajo en las Bodegas de Manzanillo los días 24, 25 y 26 de diciembre, porque, se insiste, se acreditó documental y testimonialmente que las aludidas bodegas solo fueron ocupadas el 27 de febrero de 2008, esto es, dos meses después de la expedición de la certificación de la citada interventora dando cuenta del recibo a satisfacción de los elementos adquiridos.

En este sentido la Corporación reivindica la conclusión del juez de primer grado que no se cumplió con el lugar de almacenamiento de la mercancía que según los contratos era el Almacén de la Secretaría de Salud, y aunque para el Tribunal esos "aspectos pueden constituir faltas al deber de cuidado y custodia de la mercancía recibida, pero que no se relacionan o no van encaminados a determinar la existencia de la falsedad objeto de juzgamiento", ese desconocimiento del lugar donde fueron almacenados los elementos evidenciaba que los mismos no fueron recibidos en su totalidad. Por demás, no se puede soslayar la variedad de mercancía ya que no sólo se trataba de mercados, abarcaba también objetos de aseo, artículos médicos, incluso insecticidas, demandaban un manejo adecuado e independiente, sin que tampoco obre prueba de donde o cómo fueron almacenados.

(...)

Si la fe pública, como bien jurídico penalmente protegido se refiere a la credibilidad que se le dan a los signos, objetos o instrumentos que constituyen medio de prueba acerca de la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas relevantes, aquí LUNELA PALIS y BETTY MERCADO en cumplimiento de sus labores como almacenista y Coordinadora del Programa de Urgencia, Emergencia y Desastres de la Gobernación (además de interventora), respectivamente, no se ciñeron a la verdad en relación con el aspecto objetivo del ingreso físico de los elementos contratados por la Gobernación de Bolívar para atender a los damnificados que dejó la ola invernal, aspecto que tenía relevancia en la relación de los contratistas con el Estado.



13-001-23-31-003-2008-00042-02

En este orden de ideas deviene diáfano que la postura de los demandantes y del Procurador Delegado ante esta sede extraordinaria denotan que la valoración objetiva, fidedigna individual y en conjunto de los medios probatorios configuraba la alteración de la verdad en las constancias expedidas el 27 de diciembre de 2007 por las funcionarias de la Gobernación de Bolívar; BETTY DEL CARMEN MERCADO BARRIOS, Coordinadora del Programa de Urgencia, Emergencia y Desastres de la Gobernación y del 30 y 31 de diciembre por LUNELA PALIS VIANA, Jefe del Almacén, cuando en uno y otro caso dieron cuenta del recibo e ingreso de los elementos adquiridos por la administración.

Por ello con acierto probatorio el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena mediante fallo de 19 de marzo de 2013 las declaró penalmente responsables del delito de falsedad ideológica en documento público previsto en el artículo de 286 del Código Penal, al imponerles las penas de cincuenta (50) meses de prisión y de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, dosimetría que se ajusta a los parámetros legales ya que tal comportamiento tiene una penalidad de cuatro (4) a ocho (8) años, quantum que permitió el otorgamiento de la detención domiciliaria en favor de las mismas.

Lo anterior significa la prosperidad de los cargos casacionales formulados por los representantes de la Procuraduría General de la Nación y de la parte civil, dada la verificación de los errores en que incurrió el Tribunal de Cartagena, por ello, la Corte Suprema de Justicia casará la sentencia absolutoria de segundo grado emitida en favor de BETTY DEL CARMEN MERCADO BARRIOS y LUNELA PALIS VIANA, en su lugar, confirmará la decisión condenatoria proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito del citado Distrito Judicial al declararlas responsables del delito de objeto de acusación”.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que, a través de un juicio penal quedó demostrado que los certificados que avalan el cumplimiento de las obligaciones del contrato por el que hoy se demanda, son falsos, puesto que las mercancías producto de dicho acuerdo nunca fueron entregadas al Departamento de Bolívar.

Bajo ese entendido, no puede este Tribunal darles valor jurídico a los certificados aportados por el ejecutante, lo que genera la inexistencia del título ejecutivo en este caso, pues, recuérdese que el mismo es complejo y debe estar integrado por todos aquellos documentos que permitan verificar la existencia de una obligación clara, expresa y **exigible**, lo cual no es el evento, como quiera que, no puede exigirse una obligación nacida de un contrato, sin demostrarse el cumplimiento del mismo por parte del interesado.

En consecuencia, se procederá a confirmar la decisión de primera instancia.

5.6. De la condena en costas

Conforme con el artículo 171 del CCA, se tiene que, en todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.



13-001-23-31-003-2008-00042-02

En el caso de marras, como quiera que mediante este proceso ejecutivo se pretende cobrar sumas de dineros provenientes de contratos no cumplidos, aportándose certificados fraudulentos, se procederá a condenar en costas a la parte ejecutante, las cuales deberán ser liquidadas por el Juez de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en este proveído.

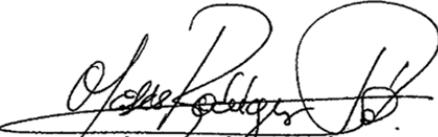
SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS a la parte demandante, CARLOS ALBERTO MUÑOZ AGUIRRE, en esta instancia, según lo aquí motivado.

TERCERO: Ejecutoriada esta sentencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las constancias a que haya lugar en los sistemas de radicación judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 018 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

