Cartagena de Indias D. T. y C, dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018).

Medio de control	Ejecutivo
Radicado	13-001-33-33-004-2013-00134-01
Demandante	Luis José Dumar Argumedo
Demandado	Corporación Autónoma del Sur de Bolívar.
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras

I. PRONUNCIAMIENTO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 16 de julio de 2015, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual negó prosperidad a las excepciones propuestas por la entidad demandada y ordenó seguir adelante con la ejecución.

II. ANTECEDENTES

2.1 La demanda

a. Pretensiones. El demandante formuló las siguientes:

> *1. Librar mandamiento de pago contra la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar ya favor de mi poderdante, Luís José Dumar Argumedo, por lo siguientes conceptos:*
>
> *2. Un millón ochocientos veintisiete mil quinientos pesos ($1.827.500) por concepto de obligación por capital en virtud de las actividades contractuales desarrolladas por mi poderdante durante el periodo comprendido entre el 12 de septiembre a 12 de octubre de 2011, convenidas en el contrato de prestación de servicios celebrado con la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar (contrato No. 106), cuyo objeto consistió en la prestación de servicios topográficos bajo la modalidad de comisión ejecutada.*
>
> *3. Los intereses corrientes y comerciales moratorios sobre la anterior suma de dinero, desde que se hizo exigible la obligación hasta que se satisfagan las pretensiones.*
>
> *4. Se condene al demandante al pago de las costas, gastos del proceso y agencias en derecho.*

b. Hechos

Para sustentar sus pretensiones el demandante, afirmó, en resumen, lo siguiente:

El 14 de junio de 2011 celebró el contrato No. 106 con la entidad accionada, cuyo objeto era la prestación de servicios topográficos bajo la modalidad de comisión ejecutada.

El 11 de diciembre de 2011 presentó a la accionada el informe parcial de las actividades desarrolladas durante el periodo comprendido entre el 12 de septiembre al 12 de octubre de 2011.

El 28 de noviembre de 2012 presentó la cuenta de cobro del periodo anteriormente señalado por valor de un millón ochocientos veinte siete mil quinientos pesos ($1.827.500), la cual fue suscrita junto con la señora Consuelo Esther Maya en su calidad de Supervisora de la Corporación.

La entidad accionada no ha cancelado el valor anterior.

c. Mandamiento ejecutivo y de las excepciones propuestas.

El A- quo libró mandamiento de pago así:

> ***PRIMERO:*** *Librar mandamiento de pago a favor del señor Luís José Dumar Argumedo y contra la Corporación Autónoma del sur de Bolívar, por valor de un millón ochocientos veinte siete mil quinientos pesos ($1.827.500), más los intereses moratorios respectivos, causados desde cuando la obligación se hizo exigible hasta que se verifique su pago, liquidados de conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993.*
>
> *En consecuencia,*
>
> *Notifíquese personalmente al Director de la Corporación Autónoma del sur de Bolívar, en los términos del artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).*
>
> ***SEGUNDO:*** *Esta obligación deberá ser cancelada en el término de cinco (5) días tal y como lo dispone el artículo 4321 del C.P.C. (...)".*

- La entidad demandada propuso **<u>excepción de falta de validez de los documentos</u>**, en consideración a que el presupuesto para el ejercicio de la acción es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se consagre la certeza judicial, legal o presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor.

Para proceder con la ejecución judicial, es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna, dicha obligación requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales como de fondo.

El contrato y demás documentos allegados con la demanda se aportaron en copias con constancia de corresponden con el original, pero como no consta que sean ser las primeras que prestarán mérito ejecutivo, no tienen el carácter de título ejecutivo.

- Propuso igualmente excepción de falta de exigibilidad del título, aduciendo, en resumen, que los documentos aportados con la demanda no prestan mérito ejecutivo porque, si bien se allegó copia del contrato en mención, los otros documentos aportados como título ejecutivo, no cumplen con la totalidad de los requisitos para constituir un título valor, pues no figura documento en que conste que el funcionario que suscribió los informes ejerce funciones de supervisor. Y si bien se anexó copia de la cuenta de cobro, no se aporta copia de los recibos de pagos mensuales de aportes al sistema de seguridad social integral, para demostrar que el contratista cumplió cabalmente con sus obligaciones. Presupuesto necesario para determinar el derecho a cobrar intereses o compensación por mora. Tampoco aportó el acta de liquidación del contrato, que podría determinar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, así como los saldos o compromisos pendientes entre las partes.

2.2 La sentencia apelada.

El Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha 16 de julio de 2015 declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, y ordenó seguir adelante la ejecución.

Frente a la presunta falta de validez de los documentos aportados como título ejecutivo manifestó lo siguiente:

El numeral 3° del artículo 297 del C.P.A.C.A., dispone que, 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.

El artículo 254 del C.P.C., dispone que los documentos se aportarán al proceso en originales o en copia y las copias de los documentos, sean públicos o privados, tendrán el mismo valor probatorio del documento original; y que los documentos aportados por el actor y que sirven como

título ejecutivo son copias y contienen una nota en la que se manifiesta que *"es fiel copia de su original"*, y están firmadas por la Secretaria General de la Corporación accionada y por ello tienen validez y constituyen título ejecutivo, máxime cuando provienen de la misma entidad deudora, y que además no fueron tachadas de falsos por su apoderado judicial al proponer las excepciones de mérito.

Declaró impróspera la excepción de falta de exigibilidad del título ejecutivo aduciendo lo siguiente:

Contrario a lo manifestado por la demandada, sí está probado que el ejecutante cumplió a cabalidad con el objeto contractual.

Aunque dentro del contrato se exige como requisito para el pago que se alleguen las constancias de los aportes a la seguridad social integral, lo cierto es que de ellas no se desprende la exigibilidad ni la claridad del título.

El demandante aportó copia del informe parcial de actividades con el visto bueno de la Supervisora del contrato, y de dicho documento se deriva la obligación.

Por otro lado, no basta con lo dicho por el apoderado judicial, al señalar que no se tiene certeza de que la persona que firmó el informe parcial de actividades sea algún funcionario de la entidad, pues siendo la parte que posee dicha prueba, es quien debe acreditar que la persona que firma no fungía como tal, ya que al tratarse de una negación indefinida se traslada al ejecutado la carga de probar lo contrario.

2.3. Del recurso de apelación

El apoderado de la parte cuestionó la decisión del A quo por haber desestimado el argumento según el cual los documentos aportados con la demanda no constituyen un título ejecutivo porque no tienen constancia de ser primeras copias.

Reiteró que el título ejecutivo debe reunir tanto requisitos de forma como de fondo y describió dichos requisitos.

Adujo que en el presente caso los documentos aportados con la demanda son públicos, porque en su conformación intervino un funcionario público en ejercicio de su cargo; por tanto, la copia que de éstos se aporte al proceso está sometida a las condiciones legales señaladas, para que tenga el mismo valor del original y se repute

auténtico. Esto es, que hayan sido autorizados por el director de oficina administrativa.

La excepción propuesta trataba de cuestionar la legalidad de los documentos sobre la base, no de su autenticidad, sino de la ausencia de un requisito que impedía librar el mandamiento de pago, por ser necesario en este tipo de procesos, como lo es la constancia de ser primeras copias.

Ese requisito, no tiene que ver con la autenticidad de los documentos, pues no cuestiona dicha condición, y por ello, contrario a lo dicho por el fallador, no se necesitaba tacharlos de falsos para que la excepción prosperara.

La constancia de ser primeras copias, es un requisito necesario, para exigir judicialmente el pago de una acreencia, cuando se soporte sobre documentos que tengan la condición de públicos, y cuyo original no se pueda aportar, tal como señaló la Corte Constitucional en sentencia T-996/02.

Luego, el ejecutante aportó copia de documentos públicos que dan fe de su existencia, pero no de su fiabilidad, la cual se logra únicamente con la constancia de ser primeras copias, cuya ausencia impide la conformación del título ejecutivo.

III. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 30 de noviembre de 2015 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (f. 3 del cuaderno N° 2), y por providencia de 23 de agosto de 2017 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 73 del cuaderno N° 2).

La parte demandante señaló en resumen, que las copias auténticas de los actos administrativos reconocen un derecho y contienen una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la entidad ejecutada y por ello, se debe confirmar la sentencia apelada (fs. 79 – 81 C-2).

La parte demandada reiteró los argumentos en que apoyó las excepciones y en el recurso de apelación (fs. 75 – 78 C-2).

El Ministerio Público no rindió concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a realizar el estudio de las diversas piezas del expediente para adoptar la decisión que en derecho corresponda.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, situación que se evidencia en el sub-lite.

5.2. Problema jurídico.

Consiste en establecer, en primer lugar, si la falta de constancia de que los documentos aducidos como título ejecutivo son primera copia del original, constituyen o no un requisito formal del título.

En caso afirmativo, si podía el demandado proponerlo como excepción de mérito y el juez decidirlo en la sentencia.

5.3. Tesis de la Sala

La constancia de ser los documentos aportados como título ejecutivo primera copia del original, constituye un requisito de forma del título que solo podía proponerse como fundamento de un recurso de reposición, pero en ningún caso de una excepción de mérito; y no podía ser decidido en la sentencia por impedirlo el artículo 430 del Código General del Proceso.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial.

El título IX del C.P.A.C.A regula lo concerniente al proceso ejecutivo adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

"Proceso ejecutivo

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

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

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

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

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

Artículo 298. Procedimiento. *En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.*

En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código.

Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. *Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.*

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.

Por otra parte el artículo 306 del CPACA señala lo siguiente:

Artículo 306. Aspectos no regulados. *En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

Como quiera que de acuerdo a lo dispuesto en el CPACA, los aspectos no regulados en dicha norma, v.gr., los procesos ejecutivos, seguirán el trámite señalado en el Código General del Proceso, cuyo artículo 422 establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda clasificarse como un título ejecutivo en los siguientes términos:

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

El Consejo de Estado, en reiterados pronunciamientos, ha precisado los requisitos formales y sustanciales que debe reunir un título ejecutivo, así[1]:

> "*La ley exige que se satisfagan varios requisitos para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución.* ***Entre ellos están los formales, relativos a que los documentos conformen una unidad jurídica y que provengan del deudor;*** *además están los requisitos sustanciales según los cuales es necesario que los documentos que conforman el título ejecutivo contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.*
>
> *Estos últimos requisitos exigidos por la ley, los sustanciales, se entienden cumplidos cuando la obligación que se pretende cobrar aparezca a favor del ejecutante, esté contenida en el documento en forma nítida sin lugar a elucubraciones, esté determinada y no esté pendiente de plazo o de condición.*
>
> *En efecto, la Sala ha explicado en anteriores oportunidades el alcance de los requisitos sustanciales, así:*
>
> *- La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones;*
>
> *- La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y*
>
> *- La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se toma exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.*"

---

[1] *Providencias que dictó la Sección Tercera: el 30 de agosto de 2007, exp. 26.767, M.P. Ramiro Saavedra Becerra; 27 de marzo de 2003. Exp: 22.900. Ejecutante: Bojanini Safdie & Cía. en C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez; 10 de abril de 2003. Exp: 23.589. Ejecutante: Departamento de Casanare. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; 2 de octubre de 2003. Exp: 24.020. Ejecutante: Marcos Moriano. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez; 17 de febrero de 2005. Exp: 25.860. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra;*

La misma Corporación señaló que las condiciones formales del título "*buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que 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*", y las condiciones de fondo de título, "*buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.*" [2]

Recientemente la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado examinó la exigencia de que la obligación a ejecutar se encuentre en primera copia de la sentencia, como un requisito formal del título, así:

> ".**6. <u>Requisitos formales del título ejecutivo cuando se reclama el pago de obligaciones derivadas de una sentencia judicial.</u>**
>
> El numeral 1 del artículo 297 del CPACA preceptúa que para efectos del proceso contencioso administrativo, constituyen título ejecutivo, entre otros documentos, "[l]as 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». Ahora, de acuerdo con el artículo 497 del CPC, el juez librará mandamiento ejecutivo cuando la demanda haya sido presentada con arreglo a la ley, acompañada por el documento que preste mérito ejecutivo.
>
> En cuanto a cuál es el documento idóneo para pretender el cumplimiento de una sentencia judicial, el numeral 2 del artículo 115 del mismo cuerpo normativo especificó que únicamente lo hará el que sea primera copia de la providencia, según constancia secretarial. (...)".

La distinción entre los requisitos formales y sustanciales de los títulos ejecutivos tiene relevancia procesal en la medida que el artículo 430 del Código General del Proceso establece en su inciso segundo que <u>"Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título</u>

[2] *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).*

ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso".

5.5 Análisis del caso concreto frente al marco jurídico.

A juicio de la Sala no hay duda de que tanto la autenticidad del documento que conforma el título ejecutivo, asunto al que se refirió el A- quo, como la posibilidad de exigir que el mismo tengan constancia de ser primera copia, asunto que discute el apelante, constituyen requisitos de carácter formal del título, en la medida que los mismos no determinan el carácter cierto, expreso o exigible de la obligación a recaudar coactivamente, a que se contraen los aspectos sustanciales del título.

Por lo anterior, se impone concluir que la parte demandada no podía, sin contravenir expresa disposición del inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso, alegar la falta del requisito formal anotado a título de excepción, como en efecto lo hizo, y tampoco podía el juez A quo pronunciarse sobre el mismo en la sentencia apelada.

No hay duda de que la ausencia de algún requisito de forma del título solo pudo proponerse por vía del recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago, y decidirse antes de proferir la sentencia de mérito de primera instancia.

No obstante, la parte demandada no alegó la existencia del requisito de forma mencionado por vía del recurso de reposición, sino por el de la excepción de mérito, lo cual, se reitera, está proscrito por el artículo 430 del C. G. P.

Luego, la excepción de falta de constancia de ser los documentos que conforman el título primeras copias de los originales, no debió prosperar, como en efecto se decidió en la sentencia apelada, pero no por las razones en que se apoyó el A quo, sino por las expuestas previamente por esta Sala.

No sobra agregar, a título de ilustración que el requisito formal anotado fue exigido por el C. de P.C., en los casos en que se pretendía ejecutar obligaciones contenidas en providencias judiciales (artículo 115), exigencia que no figura expresamente en el actual C. G. P., cuyo artículo 114-2 solo exige **que las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo tengan constancia de su ejecutoria.**

También ha sido exigida la constancia de ser primera copia el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 640 de 2001 frente a la posibilidad de ejecución en

materia de conciliación; y el artículo 80 de la Ley 960 de 1970 para ejecutar al obligado hipotecario o prendario. De igual manera el artículo 297-4 del CPACA establece que constituyen títulos ejecutivos "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."

No obstante, el CPACA, la Ley 80/93 y normas concordantes, u otra norma jurídica, no han establecido nunca exigencia alguna de obtener constancia de ser primera copia los documentos utilizados para la ejecución de obligaciones contractuales de la administración. Tampoco se ha previsto la posibilidad de establecer dicha exigencia por vía jurisprudencial.

El caso en estudio no encuadra en ninguno de aquéllos en que puede exigirse el requisito formal de la constancia de que el documento que se esgrime como título ejecutivo es primera copia del original, y por ello no procedía exigirlo como condición para librar el mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VII. FALLA

PRIMERO. Confirmar la sentencia apelada.

SEGUNDO. Una vez en firme esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

TERCERO. Háganse las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
LOS MAGISTRADOS,

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente con excusa

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ