



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE
ANTIOQUIA

SALA PRIMERA DE ORALIDAD

MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Medellín, trece (13) de septiembre de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO.

DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ GRANADA.

DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN

RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

**PROCEDENCIA: JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN.**

INSTANCIA: SEGUNDA.

ASUNTO: INTERLOCUTORIO Nro. SPO - 373 .

TEMA: Título ejecutivo contractual / Título complejo. Características de los títulos ejecutivos. Obligación clara expresa y exigible. **CONFIRMA AUTO.**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandante, contra el auto del treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual decidió negar el mandamiento de pago solicitado por el señor CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ GRANADA, en contra del Municipio de la Unión- Antioquia.

1. ANTECEDENTES

El señor CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ GRANADA, mediante apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva contra del Municipio de la Unión, con el fin de que se librara mandamiento de pago por la suma de SETENTA Y UN MILLONES DE PESOS (\$71.000.000), más los intereses moratorios,

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

como lo establece el artículo 884 del Código de Comercio, desde el 1 de enero de 2012, como consecuencia del no pago del contrato de suministro No. 035 del 5 de diciembre de 2.011.

Mediante el auto impugnado del 31 de mayo de 2.013, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió negar el mandamiento de pago, por considerar que al no existir liquidación contractual el proceso ejecutivo contractual decae por no haberse integrado el título ejecutivo contractual en debida forma(fl. 61).

El apoderado de la parte demandante, interpuso recurso de apelación frente a la decisión (fls. 66 a 68), el cual fue concedido y remitido el expediente a esta Corporación.

1. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.

El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito, previo análisis del título ejecutivo contractual negó el mandamiento de pago solicitado, por las siguientes razones:

Consideró el Juez, que el título ejecutivo complejo en este caso, estaría integrado o conformado por dos elementos: el contrato de suministro 035 de 2011 y el acta de recibo y liquidación unilateral del contrato. Que al realizar el "control de legalidad del título ejecutivo", encontró que no existió liquidación contractual, dado que el acta aportada no fue suscrita por el Alcalde municipal de la Unión, ni delegó por acto administrativo y ni siquiera por vía contractual al secretario de obras públicas para tal liquidación.

Fundamentó su decisión en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y en Jurisprudencia del Consejo de Estado.

2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, expresando que la interpretación que hace el Despacho al negar librar el mandamiento de pago no es ajustada a la legalidad, señalando que revisado el contrato de suministro No. 035 de 2011, se puede observar que el representante legal de la entidad, autoriza, encarga y encomienda al secretario de planeación y obras públicas en su calidad de interventor para que suscriba todo a lo que haya lugar con relación al contrato y seguidamente transcribe varias cláusulas del contrato, respecto de esta afirmación.

También, expresó que no es de recibo, la conclusión a la que llega el Despacho de no dar crédito al acta de recibo y liquidación del contrato porque no estaba firmada por el alcalde, cuando contrario a esto el alcalde autorizó al secretario para firmar ésta clase de documentos y además, argumenta el apoderado que el Decreto de autorización firmado por el alcalde no constituye un elemento para configurar el título ejecutivo complejo.

De otro lado, aportó copia del Decreto No. 021 de enero 15 de 2008, por medio del cual se efectúa una delegación para contratar del Alcalde Municipal de la Unión.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Se procede por la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que negó el mandamiento de pago solicitado, por considerar el juez que no se integró debidamente el título ejecutivo complejo.

El tema planteado obliga a realizar un análisis sistemático de las normas que regulan la integración del título ejecutivo complejo proveniente de una relación contractual.

Antes de la expedición de la Ley 80 de 1.993, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no tenía atribuido el conocimiento de procesos ejecutivos y fue precisamente dicha norma la que en su artículo 75, atribuyó esa competencia en los siguientes términos:

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

*"Artículo 75. Del Juez competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias **derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa**". (Negritas para resaltar)*

Con la entrada en vigencia de la Ley 1.437, se ratificó dicha competencia en el artículo 104 No. 6, veamos:

*"Art. 104..., No. 6: Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; **e igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades**" (negritas para resaltar)*

Y acerca del título ejecutivo, establece el artículo 488, del Código de Procedimiento Civil:

"Art. 488. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante..."

Por su parte el artículo 297 del CPACA, define para efectos del Código, el título ejecutivo contractual de la siguiente manera:

*"3. Sin perjuicio de la prerrogativa de cobro coactivo que corresponde a las entidades públicas, prestarán merito ejecutivo **los contratos** o los documentos en que consten sus garantías sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. **Igualmente lo serán el acta de liquidación o cualquier otro acto administrativo 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. (...)**" (Negritas para resaltar)*

Acerca de los elementos del título ejecutivo en general se ha referido el Honorable Consejo de Estado, entre otras¹ en providencia de 31 de agosto de 2.005, en el proceso radicado 05001-23-31-000-2003-01051-01(29288), con ponencia de la Doctora MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, en los siguientes:

"Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, artículo 488 del C. P. C., requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo.

¹ Véase también providencia de agosto 30 de 2.007, radicado 08001-23-31-000-2003-00982-01. M.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

- Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen de actos o contratos del deudor o de su causante (títulos contractuales), o de una sentencia de condena proferida por el juez (títulos judiciales) etc.
- Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una "obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero".

Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por **expresa** debe entenderse cuando la obligación aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir que en el documento (s) que contiene la obligación debe constar en forma nítida el "crédito - deuda" sin que sea necesario acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello, como lo ha dicho la doctrina procesal colombiana, "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta". Otra de las cualidades necesarias para que una obligación contractual sea ejecutable es la **claridad**, esto es que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es que sea **exigible**, es decir que pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición; dicho de otra forma la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento".

Acerca del título ejecutivo contractual, el H. Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar 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 contratante"²

De lo anterior se deduce que debe analizarse en cada caso concreto, cuáles son los documentos que deben aportarse a fin de constituir el título ejecutivo complejo que contenga la obligación con las características de ser clara expresa y exigible.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., once (11) de noviembre dos mil nueve (2009).

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

En este caso, el 5 de diciembre de 2.011, se suscribió entre el Municipio de la UNION y el señor CARLOS GUILLERMO MARTINEZ GRANADA, el contrato de suministro No 035 de 2.001, el cual tenía por objeto "SUMINISTRO DE MATERIAL DE CONSTRUCCION PARA PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL SAGRADO CORAZON DE JESUS DEL MUNICIPIO DE LA UNION ANTIOQUIA PARA LA POBLACION VULNERABLE" (fl.8), contrato, que tenía un plazo de ejecución de 30 días y el precio pactado fue de SETENTA Y UN MILLONES DE PESOS (\$71.000.000), según se expresó en las cláusulas segunda y tercera; y la forma de pago, se estableció en la cláusula cuarta así:

*"FORMA DE PAGO: El pago se realizará mediante pago de actas parciales previa autorización del **interventor**. El pago está condicionado a la constancia de entrega, el cual (sic) debe haber sido recibido a satisfacción por el **funcionario encargado del Municipio**"*
(Negrillas para resaltar)

Para la Sala, esta es la cláusula que da la pauta para configurar el título ejecutivo, de tal manera, que sin el cumplimiento de los requisitos fijados en ella, no se puede predicar la existencia de título; por tanto se procede analizar tales requisitos:

La cláusula citada, estableció la participación de dos personas en la configuración del título, de un lado el **interventor**, que debía autorizar el pago y de otro lado el **funcionario encargado del Municipio**, quien debía recibir a satisfacción.

Lo primero que hay que anotar, es que si se requiere autorización del interventor, debe aparecer claro en el mismo contrato o en otro documento que haga parte del título complejo, quien es el interventor; y revisado el texto del contrato, en él, no se designó a nadie como interventor, ni aparece documento alguno que indique quien cumpliría tal calidad; por esto no es cierto lo afirmado por el señor apoderado de la parte actora en su recurso (fl. 64), cuando expresa, que el representante legal de la entidad, "encarga autoriza y encomienda" al Secretario de Planeación y Obras Públicas de su calidad de "interventor".

Ahora, es cierto, que en la cláusula sexta, se encargó al Secretario de Obras Públicas, *para verificar la calidad de los suministros tan pronto*

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

sean entregados por el contratista, decidir sobre su aprobación y dar consentimiento positivo para efectuar los respectivos pagos.

A la demanda, se aportó, entre otros documentos, copia auténtica del contrato de suministro No. 035 de 2.011, celebrado entre el municipio de la Unión y el señor Carlos Guillermo Martínez Granada (fls 8 y siguientes), copia auténtica del acta de recibo y liquidación, suscrita por el señor Carlos Guillermo Martínez como contratista y por el señor Arq. Camilo Alonso Vergara como Secretario de Planeación y obras públicas del municipio y a su vez como interventor (fls 14).

Para la Sala, el documento "acta de recibo y liquidación", no cumple los requisitos, establecidos en el contrato, para que se constituya el título ejecutivo, de un lado, porque como se dijo, no está demostrado en el expediente quien ejercería la interventoría; y a pesar de que el señor Arq. Camilo Alonso Vergara, suscribió el documento anunciándose como interventor, tal calidad no está demostrada.

De otro lado, si bien en la cláusula sexta del contrato se expresó, Secretario de Planeación y obras públicas del municipio sería el encargado de *verificar la calidad de los suministros tan pronto sean entregados por el contratista, decidir sobre su aprobación y dar consentimiento positivo para efectuar los respectivos pagos*, no está demostrado, que para esa fecha, quien suscribió el documento en mención, fuera realmente quien fungía como Secretario de Planeación y de Obras Públicas, pues no puede perderse de vista, que la calidad de servidor público, se demuestra con el acto de nombramiento y su posesión; y en este caso, esos documentos brillan por su ausencia; máxime en casos como en este, en que quien suscribe el acta se abroga una calidad que nunca tuvo, como la de interventor del contrato.

Así las cosas, toda vez que en la cláusula cuarta del contrato se estableció que la entidad realizaría el pago previa autorización del interventor y constancia de recibo del funcionario encargado del Municipio, al no tenerse certeza de quien era el interventor, ni estar demostrada la calidad de Secretario de Planeación y Obras Públicas de quien suscribió el documento, no se puede considerar integrado el título ejecutivo complejo.

ACCIÓN: EJECUTIVA.
DEMANDANTE: CARLOS GUILLERMO MARTÍNEZ G.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA UNIÓN
RADICADO: 05-001-33-33-010-2013-00017-02.

Por las razones enunciadas, la decisión de primera instancia deberá ser CONFIRMADA.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto de treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudio y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **Acta Nro. 111**.

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

YOLANDA OBANDO MONTES

ÁLVARO CRUZ RIAÑO