

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

Santiago de Cali, tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Auto Interlocutorio No. 65

**MAGISTRADO PONENTE: ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**

Medio de Control:	EJECUTIVO
Expediente:	76109-33-33-002- <b><u>2021-00024-01</u></b>
Demandante:	LUZ MARINA PEREA VIVAS ( <a href="mailto:jairoante1983@gmail.com">jairoante1983@gmail.com</a> ) Demandante ( <a href="mailto:juridelca@hotmail.es">juridelca@hotmail.es</a> ) Apoderada
Demandado:	DISTRITO DE BUENAVENTURA
Asunto	<b>Auto que decide recurso de apelación contra negativa de mandamiento de pago – proceso ejecutivo contractual – elementos y características – confirma</b>

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante contra el Auto Interlocutorio No. 118 del 24 de febrero de 2021, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura negó el mandamiento de pago.

**I.- ANTECEDENTES**

**LA DEMANDA**

La señora LUZ MARINA PEREA VIVAS, actuando mediante apoderado, presentó demanda ejecutiva contra el DISTRITO DE BUENAVENTURA, donde como pretensión, solicitó que se libre mandamiento de pago contra el ejecutado, y a su favor, por los siguientes conceptos:

La suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$1.852.000.00) por concepto de honorarios del mes de noviembre, correspondientes al Contrato de Prestación de Servicios No. 592 del 1 de noviembre de 2015, suscrito entre el la actora con el DISTRITO DE BUENAVENTURA.

Por los intereses moratorios de la anterior suma de dinero liquidados conforme a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, desde el 06 de diciembre de 2015, fecha en la cual el DISTRITO tenía que cancelar la obligación, hasta que se verifique el pago total de la deuda.

Por UN MILLON OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE. (\$1'852.000.00), por concepto de honorarios del mes de DICIEMBRE correspondiente al Contrato de Prestación de Servicios No. 592 del 01 de noviembre de 2015, suscrito entre la actora y el DISTRITO DE BUENAVENTURA.

Por los intereses moratorios de la anterior suma de dinero liquidados conforme a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, desde el 06 de enero de 2016, fecha en la que el DISTRITO tenía que cancelar la obligación, hasta que se verifique el pago total de la deuda.

Por la actualización del capital objeto de éste, (valor histórico actualizado), conforme lo estipula el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993 y conforme a lo previsto en el artículo 195 del CPACA.

Por las costas y agencias en derecho conforme lo disponga la sentencia, a la entidad demandada.

Como hechos de la demanda, la ejecutante manifestó que pretende ejecutar una obligación insoluta de carácter contractual, cuyo título ejecutivo está conformado por el Contrato de Prestación de Servicios No. 592 del 01 de noviembre de 2015, junto con las cuentas de cobro de los meses de noviembre y diciembre de 2015, la constancia de cumplimiento de funciones asignadas durante ese mismo periodo, los informes de actividades y pago de seguridad social de tales calendas, la constancia de labores realizadas y la constancia de honorarios adeudados expedida por el Jefe Financiero de la Secretaria de Tránsito y Transporte del DISTRITO DE BUENAVENTURA.

Señala que los documentos aportados prestan mérito ejecutivo, es decir, que los mismos contienen una obligación clara, expresa y exigible a favor de la ejecutante.

## **EL AUTO APELADO**

Mediante el Auto Interlocutorio No. 118 del 24 de febrero de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura negó el mandamiento de pago.

Luego de justificar su competencia, señaló que el numeral 3º del art. 297 ibídem, determina que sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos públicos, 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, aclarando que dicha lista es meramente enunciativa y no taxativa, por cuanto como bien lo ha expresado el Consejo de Estado existen otro tipo de documentos que tienen fuerza ejecutiva y que por consiguiente, cuentan con vocación de servir de título para el recaudo ejecutivo.

*“Que en el presente caso se puede observar que los documentos que fueron remitidos digitalmente con la demanda ejecutiva de manera virtual al correo institucional, no es posible deducir fácilmente que pueden prestar mérito ejecutivo, ya que ahora se trata de la configuración de un TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO, que como unidad jurídica se configuren obligaciones claras, expresas y exigibles que puedan ser ejecutadas coercitivamente en contra del DISTRITO DE BUENAVENTURA.*

*En efecto, solo se aportó el contrato y el otrosí al contrato de prestación de servicios No. 592 del 01 de junio de 2015; sin embargo no aparecen los demás documentos de los cuales emanen obligaciones ejecutivas.*

*En esas circunstancias, ahora no puede hablarse de obligaciones que puedan ser cobradas forzosamente por la ejecutante LUZ MARINA PEREA VIVAS, por lo tanto será negado el mandamiento de pago en contra del DISTRITO DE BUENAVENTURA.”*

## **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte ejecutante presentó recurso de apelación contra la anterior decisión. Primeramente, señaló que el juez de primer grado no fue claro en indicar qué es lo que le falta al título allegado para que ostente las calidades de *complejo* y *ejecutivo*, sin que se haya analizado el mérito y valor de los documentos aportados con la demanda.

Puntualiza que no es cierto lo afirmado por el juzgado de primer grado cuando sostuvo que con la demanda únicamente se aportaron el contrato reclamado y su otrosí, pues con el libelo, adicionalmente, fueron allegados otros documentos, que fueron enlistados en el escrito de demanda, todos ellos que integran el título ejecutivo que hoy se reclama. Solicitó que se oficie a la Oficina de Apoyo Judicial de Buenaventura para que se remita al proceso la demanda y sus anexos, en aras de soportar lo aquí afirmado.

El juzgado de primer grado, mediante proveído del 8 de abril de 2021 concedió el recurso de alzada y lo remitió a esta Corporación para su trámite.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **COMPETENCIA, PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD**

El artículo 153 del CPACA dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de, entre otras, las apelaciones de los autos susceptibles de este recurso proferidos por los jueces administrativos. Conforme el artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, el auto que niega mandamiento de pago es de naturaleza apelable.

En cuanto a su oportunidad, el artículo 322 del CGP –aplicable al proceso de ejecución por remisión expresa del párrafo segundo del artículo 243 del CPACA-, dispone que la apelación de providencias proferidas por fuera de audiencia se interpondrá ante el juez que las dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado. Esto es lo que ocurrió en el presente asunto, pues, según lo visto en el expediente, el auto recurrido se notificó en estados del 25 de febrero de 2021, mientras que el recurso se interpuso el 2 de marzo siguiente, esto es, dentro del límite temporal fijado en la norma, por la apoderada de la parte ejecutante, debidamente reconocida.

### **LA CONTROVERSIA**

Para la Sala, conforme el escrito de apelación, en esta instancia debe determinarse si la documentación aportada por la parte actora constituye un título ejecutivo del cual se derive una obligación clara, expresa y exigible a su favor y a cargo del DISTRITO DE BUENAVENTURA. Para eso debe analizarse la composición de los títulos de ejecución en asuntos contractuales.

### **EL PROCESO EJECUTIVO**

El proceso ejecutivo tiene por objeto la satisfacción de un derecho subjetivo, de contenido patrimonial, del cual no se discute su certeza sino únicamente su cumplimiento por parte del deudor. Para la ejecución de la obligación, el derecho que la cimenta debe estar registrado en un documento que será el título ejecutivo. Con todo, al margen de la certeza de la obligación, es menester que la misma y el título que la sustenta reúnan unos requisitos formales y otros de fondo.

Sobre exigencias de fondo, el artículo 422 del Código General del Proceso expresa:

*“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 sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”*

La normativa procesal transcrita impone que la obligación a ejecutar debe ser clara, expresa y exigible. “...Clara es aquella obligación en la que los elementos constitutivos de la prestación debida son inteligibles o fáciles de comprender; expresa es la que se deriva explícita o evidentemente, en oposición a aquellas presuntas o supuestas, y exigible alude a que la misma tenga vocación para ser satisfecha, bien por haber nacido pura y simple, o en el evento de estar sujeta a plazo o condición, cuando la circunstancia modal que da lugar al pago ya hubiere acaecido”.<sup>1</sup>

Con todo, la jurisprudencia dispone que frente al documento distinto al título valor, la ausencia de algún elemento de fondo sólo podrá predicarse cuando, pese a haberse realizado una interpretación exhaustiva del escrito no se alcanzó convicción respecto a su ejecutabilidad, porque de su tenor literal se derivan varias interpretaciones sobre lo debido, o su monto, o la forma de pago o los escenarios de satisfacción. En tal sentido, si se llega a determinar que la obligación que se pretende ejecutar presenta inconsistencias pero las mismas pueden ser zanjadas con una hermenéutica integral, y este proceso interpretativo resulta conforme las pretensiones de la demanda, el juzgador podrá inferir claridad y en consecuencia, proferir mandamiento de pago<sup>2</sup>.

Por otro lado, en cuanto a los requisitos de forma, se ha dicho que el título ejecutivo debe constituir una unidad jurídica, y ser i) auténtico y ii) proceder del deudor o su causante, o de una sentencia judicial que imponga una condena, o cualquier otra providencia judicial con fuerza ejecutiva, y, en nuestra especialidad, los actos administrativos con constancia de ejecutoria en los que conste el reconocimiento de una obligación a cargo de la respectiva autoridad administrativa, conforme el numeral 4 del artículo 297 del CPACA.

Concretamente, el artículo 297 del CPACA consagra que, en esta jurisdicción, constituirá título 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.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 11 de abril de 2016, expediente No. 76001-23-33-000-2015-00226-01(56315)A. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

<sup>2</sup> Ídem.

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.”

## EL PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL

El numeral 3 del artículo 297 del CPACA dispone que para efectos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, prestarán mérito ejecutivo, “...Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo (...) 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.**” (Negritas del Despacho).

A este respecto, el Consejo de Estado ha afirmado que en los eventos donde se pretende obtener la satisfacción de servicios prestados en el marco de un contrato estatal, por regla general el título ejecutivo será complejo, y estará integrado por el contrato mismo, además de las actas, facturas y demás documentos que se generan a lo largo de la ejecución del contrato<sup>3</sup>:

*“Por otra parte, y en tratándose de procesos de ejecución provenientes de un contrato estatal, esta Sección ha referido que el título ejecutivo puede ser complejo, cuando está constituido por el contrato, actas, facturas y demás documentos que se generan a lo largo de la ejecución del contrato, o simple, “cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.”<sup>4</sup>*

En un pronunciamiento anterior, esa Corporación afirmó que en estos casos la fuente de la obligación en última instancia proviene del contrato, mientras que la demostración del

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 11 de abril de 2016, expediente No. 76001-23-33-000-2015-00226-01(56315)A. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 24 de enero de 2007, C.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Radicado: 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825) (Cita providencia).

cumplimiento de las condiciones de las cuales pende el pago podrá sustentarse en documentos conexos que integran el título complejo:<sup>5</sup>

*“En este sentido, cabe advertir que cuando se presenta como título de recaudo el contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos -normalmente actas y facturas- elaborados por la Administración y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra.*

(...)

*Y tales condiciones no solo se predicen como atrás se explicó de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago, verbigracia el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio.”*

Lo anterior obedece básicamente a dos razones. En primer lugar, porque las erogaciones en que incurre el Estado para el cumplimiento de sus fines, para lo cual se vale de la contratación con particulares, en todo se caso se hallan regladas y obedecen al principio de legalidad, que siempre deberá observarse. En segundo lugar, porque la posibilidad de exigir por la vía ejecutiva la satisfacción de una acreencia contractual está supeditada necesariamente a la verificación de las condiciones pactadas por las partes en el contrato mismo; es decir, en la medida en que las condiciones de cumplimiento son previamente fijadas por las partes, para verificar los incumplimientos alegados inevitablemente debe analizarse las circunstancias de satisfacción de las prestaciones pactadas, que están plasmadas, precisamente y valga reiterarlo, en el contrato estatal.

## **LO PROBADO**

Para soportar la obligación alegada, la parte actora allegó, como título ejecutivo, los siguientes documentos:

1. Contrato 592 del 1 de junio de 2015, suscrito entre LUZ MARINA PEREA (contratista) y el DISTRITO DE BUENAVENTURA – Secretaría de Tránsito y Transporte (contratante), bajo la modalidad de contratación directa. El valor fue pactado en NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$9.260.000.00) y su plazo se determinó en cinco (5) meses, entre el 1 de junio y el 31 de octubre de 2015.

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 24 de enero de 2007, expediente No. 25000-23-26-000-2004-00833-01(28755). C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

El objeto del contrato (cláusula primera) era la prestación, por parte del contratista, del servicio de apoyo como agente de tránsito y transporte en el DISTRITO. Como valor y forma de pago (cláusula tercera), se pactó a favor de la contratista la suma mensual de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.852.000.00), monto pagadero por cada mes vencido dentro de los 5 primeros días del mes siguiente, previa certificación de su cumplimiento por parte del supervisor y previa presentación y aprobación de la correspondiente cuenta de cobro. A su turno, conforme la cláusula novena se estableció que las funciones de supervisión, coordinación y vigilancia del contrato serían realizadas en primera instancia por el Coordinador del Área Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital, y en segunda por el Secretario de Tránsito y Transporte Distrital.

2. Otrosí al Contrato 592, fechado el 1 de noviembre de 2015, suscrito entre las mismas partes y en las mismas condiciones que el acuerdo de voluntades anterior. Lo único que fue objeto de adición fue el plazo contractual, que aumentó en dos meses –noviembre y diciembre de 2015-. El valor que representaba era ese lapso adicional fue de TRES MILLONES SETESCIENTOS CUATRO MIL PESOS (\$ 3.704.000.00) cuya forma de pago respondería a dos valores mensuales, cada uno de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.852.000.00).
3. Dos cuentas de cobro dirigidas a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Buenaventura, expedidas por LUZ MARINA PEREA por concepto de *prestación de servicios de apoyo como Agente de Tránsito y Transporte en el Distrito de Buenaventura*, para los meses de noviembre y diciembre de 2015, cada una de ellas por la suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$ 1.852.000.00). No contienen ni anotación de recibido ni fecha de expedición.
4. Dos oficios suscritos por LUZ MARINA PEREA dirigidos al entonces Secretario de Transporte de Buenaventura, mediante los cuales presentó de forma sucinta sendos informes de actividades, gestión y funciones como Agente de Tránsito del Distrito de Buenaventura. Los oficios, que datan del 22 de septiembre de 2020, corresponden, respectivamente, a la prestación de servicios de los meses de noviembre y diciembre de 2015 y dieron cuenta de la realización de las siguientes actividades:
  - Regular el tráfico en el sitio asignado
  - Atender accidentes de tránsito con heridos y sólo daños
  - Realizar operativos en los puntos asignados por el coordinador de turno
  - Realizar informes de accidente
  - Educar al peatón.



5. Certificado del 28 de agosto de 2020, expedido por el Jefe Financiero de la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, donde se da cuenta de que LUZ MARINA PEREA VIVAS cumplió a satisfacción con las funciones encomendadas en el cargo de Agente de Tránsito en Contrato de Prestación de Servicios suscrito con la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte del Distrito, durante los meses de noviembre y diciembre de 2015.
6. Constancia del 11 de agosto de 2020, expedida por el Jefe Financiero de la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, donde se da cuenta de que la señora LUZ MARINA PEREA VIVAS laboró en la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte Distrital con modalidad de Contratación – Prestación de Servicios en el cargo de Agente de Tránsito, y que se le adeudaba a esa fecha los meses que a continuación se detalla, con su respectiva remuneración por concepto de honorarios:

Noviembre año 2015	\$1.852.000
Diciembre año 2015	<u>\$1852.000</u>
<b>Total Valor adeudado:</b>	<b>\$3.704.000</b>

7. Dos desprendibles de afiliación de LUZ MARINA PEREA VIVAS al Sistema de Seguridad Social Integral, correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2015.

## CASO CONCRETO

La documentación aportada no da cuenta de la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible, reclamada por la ejecutante. Líneas atrás se explicó que, tratándose del proceso ejecutivo contractual contencioso administrativo, el título de ejecución por lo general será complejo y tendrá como presupuesto el contrato mismo -por ser la fuente de la obligación reclamada-, junto con los documentos que ilustren el cumplimiento de las condiciones de las que pende el pago exigido. Por excepción, el título será simple cuando en un solo documento conste, de forma autónoma, una obligación clara, expresa y exigible, como puede ocurrir, por ejemplo, con las obligaciones consignadas en el acta de liquidación del contractual.

En el presente caso, para que surja el derecho al cobro de los honorarios en cuestión, la ejecutante debía acreditar que satisfizo los mecanismos que ella misma pactó en el contrato para proceder con los cobros pretendidos. Sólo en esa medida podía predicarse que los montos mensuales reclamados a título de honorarios, eran exigibles.

Se recuerda que la cláusula tercera del contrato, denominada '*valor y forma de pago*',

dispuso que los montos mensuales reconocidos a favor de la contratista a título de honorarios, serían pagados por mes vencido, dentro de los cinco días siguientes, previa certificación de cumplimiento expedida por el supervisor del contrato y previa presentación y aprobación de la correspondiente cuenta de cobro presentada por la contratista. Las labores de supervisión, a su turno, serían llevadas a cabo, en una primera instancia, por el Coordinador del Área Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte del DISTRITO, y en una segunda, por el Secretario de Tránsito y Transporte Distrital.

De manera que el contrato señaló los requisitos que debían satisfacerse para efectuar los cobros respectivos y también señaló los funcionarios distritales encargados de las labores de supervisión.

Pues bien, la ejecutante pretendió demostrar el cumplimiento de los requisitos previstos para reclamar sus honorarios, con dos cuentas de cobro de los montos mensuales generados a su favor, correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2015, que se hallaban amparados por el referido otrosí. Llama la atención de la Sala que dichas cuentas no consignan fecha de expedición, ni anotación de recibido. Donde sí aparece fecha de expedición es en los informes de actividades que sobre dicho lapso la ejecutante presentó ante el Secretario de Transporte Distrital, adiados el 22 de septiembre de 2020, es decir, casi 5 años después del vencimiento del plazo contractual.

Para el mismo propósito de satisfacer los requisitos de cobro, la interesada también aportó un certificado expedido por el Jefe Financiero de la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte Distrital, que daba cuenta de que aquella cumplió con las obligaciones contractuales para el periodo previsto en el otrosí. Este certificado está fechado el 28 de agosto de 2020, también casi 5 años después de finalizado el contrato, al igual que la constancia emitida por el mismo funcionario donde reconoce adeudar los montos reclamados por la ejecutante, que data del 11 de agosto de 2020.

Lo anterior permite colegir que la ejecutante no puede reclamar los montos que estima adeudados, al no haber satisfecho los trámites que el mismo contrato y su otrosí le impusieron para generar en la entidad contratante el deber de pago de los honorarios pretendidos. Se hace referencia concreta a la falta de certificación de cumplimiento contractual expedida por el supervisor del contrato, esto es, el Coordinador del Área Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital, o el Secretario de esa cartera, que eran los únicos autorizados por el acuerdo de voluntades para cumplir con esa función.

El requisito que aquí se echa de menos no puede ser reemplazado con los certificados expedidos por el Jefe Financiero de esa Secretaría, atrás reseñados, en primer lugar, porque se trata de un funcionario distinto a los expresamente autorizados en el contrato para ejercer funciones de supervisión -sin que obre cláusula contractual que permita a los autorizados delegar esa facultad-, y, segundo, porque no queda claro en qué medida un

encargado del área financiera de la Secretaría de Transporte esté en condiciones de conocer de primera mano si los agentes de tránsito realizaron o no sus funciones, *máxime* cuando estas involucraban trabajo de campo, sin relación –al menos en principio- con el manejo de recursos dinerarios, contables, de cartera, o de sostenibilidad económica, típicos del área financiera de una entidad.

Por el contrario, el Coordinador del Área Operativa (o Jefe Operativo) de la Secretaría era el primer llamado a ejercer funciones de supervisión, pues el contrato mismo le atribuyó la potestad de asignar, previa concertación con la contratista, los lugares donde ésta prestaría los servicios requeridos, amén de recibir los informes respectivos de cumplimiento; luego era la única autoridad que podía conocer de primera mano en qué condiciones la señora PEREA VIVAS fungió como agente de tránsito y si ésta prestó sus servicios en los términos planteados en el contrato.

El Secretario de Transporte, como autoridad de cierre de la supervisión, podría ejercer las mismas funciones en segunda instancia, pero siempre entendiendo que, para tal propósito, contaba con el apoyo y soporte de su subordinado Coordinador del Área Operativa, por ser quien contaba con la información requerida.

Sobre este punto, la cláusula cuarta del contrato, dispuso:

bien o servicio contratado. Así mismo EL CONTRATISTA se obliga para con EL CONTRATANTE en el cumplimiento de las siguientes actividades: 1. Regular el tráfico vehicular en los sitios que se acuerden y durante los intervalos de tiempo requeridos por el servicio; 2. Concertar con el jefe Operativo los sitios donde se debe prestar el servicio de regulación; 3. Promover campañas preventivas, educativas y de sensibilización para conductores de vehículos automotores con la anuencia de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital; 4. Atender accidente de tránsito con lesiones personales y homicidios, y colisiones con daños materiales; 5. Conocer y controlar el cumplimiento de las normas de tránsito y transportes contempladas en el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) y el Estatuto Nacional de Transporte (Ley 336 de 1996) y sus decretos reglamentarios; 6. Verificar y controlar la contaminación por gases y ruidos generados por vehículos automotores; 7. Participar en planes de éxodo y retorno; 8. Realizar controles viales; 9. Ejercer controles al transporte público; 10. Controlar el espacio público vehicular; 11. Presentar informes al supervisor del contrato que para los fines es el jefe Operativo de la Secretaría de Tránsito; 12. Realizar la labor contratada en coordinación con el jefe de la sección donde desempeña su labor; 13. Las demás actividades que correspondan a la naturaleza del objeto de este contrato. B) DEL CONTRATANTE. 1. Efectuar los pagos del

Dicho de otra forma, la escogencia del Jefe Operativo como primer encargado de la supervisión del contrato no fue arbitraria o aleatoria, por el contrario, obedeció a que ese funcionario estaba directamente involucrado y por ende conocía, de forma directa, la actividad de los agentes de tránsito del DISTRITO, cosa que no se puede predicar del Jefe Financiero de la Secretaría de Transporte.

Tampoco debe dejarse de lado que las cuentas de cobro aportadas por la demandante carecen de anotación de recibido, y menos consta la aprobación que sobre las mismas debió haber impartido la entidad contratista, por lo que dichos documentos tampoco

podían tenerse como satisfactorios de los requisitos contractuales de cobro.

Sumado a lo anterior, llama la atención de la Sala que tanto las certificaciones que se acaban de referenciar, así como los informes de actividad que la ejecutante presentó ante la Secretaría de Transporte del DISTRITO para reclamar sus honorarios, fueron generados casi cinco años después del vencimiento del plazo contractual, lo que genera dudas sobre si la información plasmada en esos documentos reflejan verazmente una realidad ocurrida mucho tiempo atrás, inclusive en otra administración.

En síntesis, la obligación reclamada, pese a costar de forma expresa en el título aportado –la suma de TRES MILLONES SETESCIENTOS CUATRO MIL PESOS (\$3.704.000.00) discriminada en dos cuotas iguales por el valor de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.852.000.00), correspondientes a los honorarios de los meses de noviembre y diciembre de 2015, previstos dentro del referido otrosí- carece del atributo de exigibilidad, pues la actora no acreditó el cumplimiento de los trámites que el contrato le impuso para activar en la contratista el deber correlativo de pago. En consecuencia, se debió negar el mandamiento de pago reclamado.

Por lo anterior, se confirmará el auto apelado, pero por las razones expuestas en este proveído.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** Auto Interlocutorio No. 118 del 24 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura, pero por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones respectivas en los sistemas de registro de esta Corporación.

#### **NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

Providencia discutida en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente por SAMAI)  
**ÓSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT**

(Firmado electrónicamente SAMAI)  
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**  
**Salva voto**

(Firmado electrónicamente SAMAI)  
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**  
**SALVAMENTO DE VOTO**

PROCESO No.	76109-33-33-002-2021-00024-01
DEMANDANTE	LUZ MARINA PEREA
DEMANDADO	DISTRITO DE BUENAVENTURA
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO

Respetuosamente, me aparto de la decisión mayoritaria de la Sala de confirmar el Auto interlocutorio No. 118 del 24 de febrero de 2021, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura, mediante el cual, se negó el mandamiento de pago, solicitado por la actora, pues a mi juicio debió revocarse totalmente, para en su lugar, disponer la emisión de la referida orden de pago, por las razones que se exponen a continuación.

Dispone el numeral 3º del artículo 297 del CPACA que prestarán mérito ejecutivo, entre otros documentos, 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.

Los contratos estatales por regla general, requieren liquidación, salvo los de ejecución instantánea o los que por su misma naturaleza no lo requieran.

En el primer caso, el título para la ejecución será complejo, por cuanto, lo conforma el contrato y el acto administrativo en el que conste su liquidación.

En el segundo caso, el título podrá ser complejo, si se requiere de la presentación de cuentas de cobro o facturas comerciales para el pago de las sumas de dinero comprometidas, o de las actas parciales de obra, documentos que formarán con el contrato un acto complejo.

No obstante, también puede ser el título singular, si consta la obligación que se pretende ejecutar de manera expresa en el contrato.

En el presente caso, la actora presenta como título hábil el contrato de prestación de servicios que celebró con el demandado, pretendiendo el pago de las siguientes sumas insolutas:

- i) La suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$1.852. 000.00) por concepto de honorarios del mes de noviembre, correspondientes al Contrato de Prestación de Servicios No. 592 del 1 de noviembre de 2015, más los intereses moratorios conforme a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, desde el 06 de diciembre de 2015, fecha en la cual el DISTRITO tenía que cancelar la obligación, hasta que se verifique el pago total de la deuda.
- ii) Por UN MILLON OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE. (\$1 '852. 000.00), por concepto de honorarios del mes de DICIEMBRE correspondiente al Contrato de Prestación de Servicios No. 592 del 01 de noviembre de 2015, suscrito entre la actora y el DISTRITO DE BUENAVENTURA, más los intereses moratorios liquidados conforme a lo dispuesto en el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993, desde el 06 de enero de 2016, fecha en la que el DISTRITO tenía que cancelar la obligación, hasta que se verifique el pago total de la deuda.
- iii) Por la actualización del capital objeto de éste, (valor histórico actualizado), conforme lo estipula el artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993 y conforme a

lo previsto en el artículo 195 del CPACA.

- iv) Por las costas y agencias en derecho conforme lo disponga la sentencia, a la entidad demandada.

Consta en el Contrato 592 del 1 de junio de 2015, suscrito entre LUZ MARINA PEREA (contratista) y el DISTRITO DE BUENAVENTURA – Secretaría de Tránsito y Transporte (contratante), bajo la modalidad de contratación directa, que el valor total pactado era la suma de NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$9.260. 000.00) y su plazo se determinó en cinco (5) meses, contado entre el 1 de junio y el 31 de octubre de 2015.

Igualmente que, el objeto del contrato (cláusula primera) era la prestación, por parte del contratista, del servicio de apoyo como agente de tránsito y transporte en el DISTRITO, así como se pactó en su cláusula tercera que el pago sería de forma mensual, es decir, la suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.852.000.00), monto pagadero por cada mes vencido dentro de los 5 primeros días del mes siguiente, previa certificación de su cumplimiento por parte del supervisor y previa presentación y aprobación de la correspondiente cuenta de cobro.

En su cláusula novena se estableció que las funciones de supervisión, coordinación y vigilancia del contrato serían realizadas en primera instancia por al Coordinador del Área Operativa de la Secretaría de Tránsito y Transporte Distrital, y en segunda por el Secretario de Tránsito y Transporte Distrital.

Posteriormente, se celebró un Otrosí al Contrato 592, con fecha 1 de noviembre de 2015, suscrito entre las mismas partes y en las mismas condiciones que el acuerdo de voluntades anterior. Lo único que fue objeto de adición fue el plazo contractual, que aumentó en dos meses –noviembre y diciembre de 2015-. El valor que representaba era ese lapso adicional fue de TRES MILLONES SETESCIENTOS CUATRO MIL PESOS (\$ 3.704.

000.00) cuya forma de pago respondería a dos valores mensuales, cada uno de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$1.852. 000.00).

La actora presentó dos cuentas de cobro dirigidas a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Buenaventura, para el cobro por concepto de *prestación de servicios de apoyo como Agente de Tránsito y Transporte en el Distrito de Buenaventura*, por los meses de noviembre y diciembre de 2015, cada una de ellas por la suma de UN MILLÓN OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS (\$ 1.852. 000.00).

Igualmente, dirigió dos oficios al entonces Secretario de Transporte de Buenaventura, mediante los cuales presentó de forma sucinta sus informes de actividades, gestión y funciones como Agente de Tránsito del Distrito de Buenaventura, los que tienen fecha del 22 de septiembre de 2020, y que dan cuenta de sus actividades realizadas en virtud del contrato por los meses de noviembre y diciembre de 2015.

Aporta, además, un Certificado del 28 de agosto de 2020, expedido por el Jefe Financiero de la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte Distrital de Buenaventura, en el que se hace constar que la actora cumplió a satisfacción con las funciones encomendadas en el cargo de Agente de Tránsito en Contrato de Prestación de Servicios suscrito con la Secretaría de Regulación y Control de Tránsito y Transporte del Distrito, durante los meses de noviembre y diciembre de 2015. Así como también, adjunta una Constancia del 11 de agosto de 2020, expedida por el mismo funcionario, en la que se hace constar que a la actora se le adeuda por concepto de los mencionados contratos de prestación de servicios, la suma total de \$3.704.000, correspondiente a los servicios prestados en los meses de noviembre y diciembre de 2015.

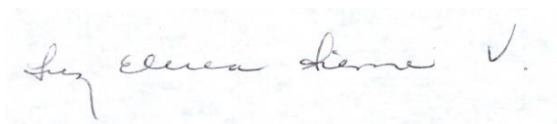
En este caso, el título ejecutivo, lo conforman los contratos de prestación de servicios, más los demás documentos aportados, en especial el contenido en la certificación última citada, pues en ella el demandado y en este caso deudor, hace expreso reconocimiento de una acreencia en favor de la actora. Por tanto, los comentarios sobre la falta de un título en el que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, no resultan procedentes.



Aunque es claro que, la actora tenía la obligación de presentar los informes de su gestión, y que éstos fueran avalados por el Secretario de Tránsito, no obstante, con la expedición de la constancia sobre la existencia de la acreencia, el demandado la relevó de su cumplimiento, produciéndose de alguna manera, una novación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1693 del C.C.

Por tanto, la ejecución en este caso resulta viable, y no resulta procedente su rechazo con el argumento de que la actora no puede reclamar los valores insolutos del contrato porque no presentó los informes en 2015, sino en el 2020, así como que, el funcionario que emitió la constancia de cumplimiento del contrato no era el competente para hacerlo; porque el mismo ente distrital, a través de uno de sus funcionarios, acreditó el valor de la acreencia. Con todo respeto, en este caso, se está perdiendo de vista que aquí se trata de un proceso ejecutivo y no de un proceso de controversias contractuales, en el que si tendrían cabida este tipo de análisis.

Apenas se está en la etapa inicial del proceso, y a mi juicio la actora presentó la documentación hábil y pertinente para la emisión del mandamiento de pago. Otra cosa es que, la ejecutada formule y proponga excepciones sobre la exigibilidad del título, momento procesal en el que se analizará la solvencia de sus argumentos, pero para el inicio del cobro judicial, la documentación se encuentra completa.



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

**Magistrada**

Proceso No. 2021-00024.