



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

Pasto, quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN N°: 52001 33 33 003 **2021-00175-00**
EJECUTANTE: CORPORACIÓN PGC PETROGAS COLOMBIA
EJECUTADO: MUNICIPIO DE GUAITARILLA
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Tema: Se abstiene de librar mandamiento de pago

Vista la nota secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver lo pertinente:

ANTECEDENTES

Con la demanda se pretende se condene al municipio de Guaitarilla a pagar daños materiales por la suma de \$ 119.588.000 derivados del contrato de prestación de servicios profesionales en la recuperación de cartera por la sobretasa a la gasolina del municipio. Solicitó el reconocimiento de intereses moratorios y la condena en costas. Las bases de sus pretensiones fueron, los siguientes hechos:

Con fecha del 14 de diciembre de 2018 se firmó un Contrato "de prestación de servicios profesionales" con el Municipio de Guaitarilla.

Con fecha 29 de octubre de 2017 se presentó al municipio el informe de trabajo de campo en relación a los dineros dejados de aportar al municipio por las ESTACIONES DE SERVICIOS –EDS del municipio de "OSPINA", de precios mayores de la venta de galones de combustibles asignados por cupo, informe que fue socializado con los funcionario del municipio relacionados a la sobre tasa a los combustibles por precios mayores a los regulados y dejados de percibir y que ante un cobro coactivo era posible su recuperación por un valor aproximado de \$398.628.000 correspondientes a los años 2013, 2.014, 2.015, 2.016 y 2.017.

De acuerdo al contrato le correspondería al contratista la suma de ciento \$119.588.000,00, valor sobre el cuál se presentó el 1 de diciembre de 2017, cuenta de cobro, recibida por el Alcalde Municipal.

Aseveró que se realizaron reuniones de capacitación por parte del personal de Petrogas Colombia en el Municipio de Guaitarilla con funcionarios como la Secretaria de Gobierno, de Hacienda, de Planeación entre otros, con el ánimo de establecer las condiciones



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

técnicos jurídicos de dichos cobros como era nuestro deber de capacitación y orientación por lo complejo del tema.

El contrato se venció el pasado 31 de diciembre de 2019 sin que el Municipio de Guaitarilla haya pagado lo que se obligó en el contrato, generando graves problemas de estabilidad económica del contratista y de sus colaboradores.

Dijo que el Municipio de Guaitarilla no ha cumplido la obligación derivada del contrato suscrito con Petrogas, cuyos plazos están vencidos, encontrándose en mora desde el 3 de diciembre de 2017 y del pago de \$ 119.588.000 más los intereses moratorios, sin que se haya realizado abonos.

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta que en el presente asunto la ejecución se sustenta en un contrato estatal es necesario remitirnos al artículo 299 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021:

"ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS. *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 General del Proceso para el proceso ejecutivo. El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código. En relación con el mandamiento de pago, regulado en el artículo 430 del Código General del Proceso, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán las siguientes reglas: Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.*

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. No obstante, los defectos formales del título ejecutivo podrán reconocerse o declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

Por su parte, el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al definir lo que constituye título ejecutivo, al referirse a los contratos, consagró:

"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." (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, el artículo 422 del Código General del Proceso dispone:

"ARTÍCULO. 422. TÍTULOS EJECUTIVOS. 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.... "

Mientras que el artículo 430 del C. G. P. establece:

"ARTÍCULO. 430. Mandamiento ejecutivo. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal."

Por otro lado, para la conformación del título ejecutivo contractual debe tenerse en cuenta lo enseñado por el Consejo de Estado, en auto de 24 de enero de 2011¹:

"3.1. Para adelantar una acción ejecutiva es requisito esencial que exista un título ejecutivo, que constituye el instrumento por medio del cual se hace efectiva una obligación, sobre cuya existencia no cabe duda alguna. En este sentido, la ley procesal exige que el acto que

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - SUBSECCION C – Auto de 24 de enero de 2011 Radicado: 05001-23-31-000-2009-00442-01 (37.711). Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

presta mérito ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible, para que de ella pueda predicarse la calidad de título ejecutivo -artículo 488² del Código de Procedimiento Civil-. Sobre el particular, ha dicho la Sala, en reiteradas oportunidades, que:

*"Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante."*³

Cuando el título lo constituye directamente el contrato estatal se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado por el contrato y por otra serie de documentos, de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible.

La jurisprudencia de esta Sección ha señalado, en diversas ocasiones, los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza, y ha manifestado que:

"Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación negocial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.

*"Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato."*⁴

² **"Artículo 488.-Títulos ejecutivos.** 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 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.

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 294."

³ Sentencia de 27 de enero de 2005. Sección Tercera. Rad. 27.322. C.P. Dra Ruth Stella Correa Palacio.

⁴ Sección Tercera, sentencia de 20 de noviembre de 2003, exp. 25.061. C.P. Dr Ramiro Saavedra Becerra.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

En el mismo sentido se expresó esta Sección, en una providencia más reciente:

"Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución."⁵

Al respecto, la Sala estima que existen eventos en los que el contrato, por sí solo, puede prestar mérito ejecutivo, en tanto el convenio suscrito por las partes de cuenta de una obligación clara, expresa y exigible, acontecimiento que de suyo dependerá de las situaciones de hecho y de derecho que rodeen el asunto, por lo que corresponderá al juez examinar en cada caso, si el convenio que se allega como título presta o no mérito ejecutivo."

Sobre los documentos necesarios para conformar el título ejecutivo contractual resulta ilustrativa la providencia de 15 de marzo de 2021⁶ del Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta:

"Tal como lo ha advertido la jurisprudencia y la doctrina⁷, en materia del proceso ejecutivo contractual, la base de cobro ejecutivo de obligaciones derivadas de un contrato que se celebra con una entidad pública, deben estar acompañadas de una serie de documentos que lo complementen y den razón de la existencia, perfeccionamiento y ejecución de dicho contrato, pues además de verificar previamente la forma y el procedimiento para el pago de los mismos, lo cierto es que el juez debe revisar si los servicios se prestaron o si efectivamente se entregaron los bienes en las condiciones, formas acordadas y en especial, si las facturas o cuentas de cobro se encuentran debidamente soportadas por los funcionarios o contratistas designados para tal efecto.

Así las cosas, se encuentra que para integrar debidamente el título ejecutivo será necesario acompañar con la demanda, conforme lo estipulado en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y 71 del Decreto 111 de 1996, al menos, los siguientes documentos:

(i) Original o copia autenticada del contrato, y si existen, de los acuerdos adicionales que modifican el contrato en donde consta la obligación que se pretende ejecutar, o del acta por la cual se reputó la liquidación del contrato estatal antecedente.

⁵ Sección Tercera, providencia de 27 de enero de 2005, exp. 27.322. C.P. Dra Ruth Stella Correa Palacio.

⁶ Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta – Auto de 15 de marzo de 2021 – Radicado 47001333300320200022000.

⁷ 2 Rodríguez Tamayo Mauricio Fernando, "La acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa", Editorial Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, 4 Ed. 2013, Pág. 84-85.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

(ii) 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.

(iii) La copia autenticada del acto administrativo que aprobó las garantías, o del sello puesto en el contrato que de fe sobre la aprobación de las garantías, si son exigibles para ese contrato.

(iv) Las actas parciales de obra, facturas o cuentas de cobro de los bienes recibidos o servicios prestados, cuentas de cobro, y demás documentos requeridos en la propia minuta contractual para el pago.

(v) Las certificaciones o constancias de recibido de los bienes o servicios.

(vi) 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."

Así las cosas, corresponde al despacho verificar si en el presente asunto se cuenta con los documentos necesarios para conformar el título ejecutivo y librar mandamiento de pago.

La parte ejecutante allegó como título base de recaudo:

- Contrato de prestación de servicios profesionales en la recuperación de cartera por sobretasa a la gasolina del Municipio de Guaitarilla (N) y Corporación PGC-Petrogas Colombia. (archivo 001 – Pág. 12-16).
- Informe incompleto de la Corporación PGC – Petrogas Colombia, sobre los dineros de aportar por las estaciones de servicio al Municipio de Guaitarilla durante los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017. (archivo 001 – Pág. 19-20).
- Cuenta de cobro de la Corporación PGC - Petrogas Colombia a la Alcaldía Municipal de Guaitarilla, por valor de \$119.588.000, por concepto de asesorías de la cadena de distribución de combustibles en el Departamento de Nariño. (archivo 001 – Pág. 21-28).



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

- Oficios dirigidos a los alcaldes de Sibundoy y Consacá que no tienen relación con el contrato de prestación de servicios (archivo -001 – Pág. 17- 18 y 23-25).
- Concepto jurídico especializado Nro. 126-18, sin destinatario ni constancia de recibido. (archivo 001 – pág. 36-38).

De la revisión de los documentos aportados, se tiene el contrato de prestación de servicios para la recuperación de cartera respecto de sobretasa a los combustibles, la cuenta de cobro, y algunos informes, sin embargo, se echa de menos además del registro presupuestal, la certificación o constancia de cumplimiento del objeto contratado, pues en este caso particular, no basta solo aportar el contrato de prestación de servicios, así lo señala el Consejo de Estado:

“(...) Así y a título de ejemplo, cuando la acción ejecutiva se dirige a constreñir a una de las partes de un contrato estatal de obra al cumplimiento de una obligación derivada de éste, no basta con aportar el documento en el que consta el acuerdo de voluntades, sino que se requieren, además y entre otros documentos, **las actas de iniciación de obra, las cuentas de cobro, las actas de recibo parcial o total, todas ellas suscritas por quienes la ley ordena.**”⁸ (negrita y subrayado fuera de texto)

Al no existir entonces un acta o recibo a satisfacción del supervisor del contrato- Secretario de hacienda-, mal haría el despacho en librar el mandamiento solicitado sin que se haya aportado el título complejo, ya que, de conformidad con la cláusula veinticuatro y quinta del contrato, es documento necesario para realizar el pago de los honorarios:

“CLÁUSULA 24- SUPERVISIÓN: *La supervisión de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista a favor de la entidad estatal estará a cargo de la secretaría de hacienda.”*

“CLÁUSULA 5- VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: *Por la naturaleza de las acciones que han de adelantarse, se tasaran los honorarios por el sistema de prima de éxito. El valor a pagar se*

8



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

*determinará sobre un treinta por ciento (30%) del cien por ciento (100%) del valor recuperado. El pago lo efectuará el municipio al Contratista dentro del mes siguiente a la fecha en la cual haya ingresado el presupuesto recuperado al Municipio, conforme a la gestión realizada por el Contratista, producto de la ejecución del presente contrato, previa la presentación de la factura o cuenta de cobro respectiva, **informe de actividades con el recibo a satisfacción por parte del supervisor** y la acreditación al pago a Sistema de Seguridad Social conforme a la normatividad vigente. Este valor incluye todos los impuestos a que haya lugar, previa presentación del informe de actividades realizado, **el visto bueno del interventor del contrato** y la cancelación de la afiliación a seguridad social, así como los pagos destinados a impuestos del ente municipal.”*
(negrilla y subraya fuera del texto)

Por lo tanto, al no contar con el documento idóneo que demuestre el cumplimiento del objeto contractual, y abra paso para el reclamo de las obligaciones de la entidad contratante, especialmente el pago de los valores pactados como honorarios, porque primero debe probarse el cumplimiento del objeto y las obligaciones del contratista, para exigir el cumplimiento correlativo del contratante.

Además de la cláusula quinta, se desprende la obligación del contratista de presentar otros documentos con el objeto de reclamar el pago del contrato, tales como el informe de actividades y constancia de pago de seguridad social, los cuales tampoco se presentaron con la demanda; así mismo, la forma de pago pactada, esto es, “...un treinta por ciento (30%) del cien por ciento (100%) del valor recuperado...”, exige que el contratista demuestre el valor exacto de los dineros que ingresaron a las arcas del ente territorial por concepto de recuperación de cartera de impuesto por sobretasa a los combustibles, indicando además la fecha en que ingresaron, para después calcular el valor de sus honorarios y determinar la fecha en que el municipio entró en mora el pago de los mismos, sin embargo, no se aportó prueba alguna de dicho valor, concluyéndose que no existe una obligación clara, expresa y actualmente exigible, pues además se estableció que “...El pago lo efectuará el municipio al Contratista **dentro del mes siguiente a la fecha en la cual haya ingresado el presupuesto recuperado al Municipio**”, situación que como se dijo no se acredita con los anexos de la demanda.

Es decir, que a la luz del artículo 427 del C.G.P., en este caso, nos encontramos frente a una obligación condicional y para ello se requiere de un título plural y complejo toda vez que según dicho artículo el ejecutante no solo debe aportar el título base de ejecución, sino también la prueba de que la condición a la que estaba sujeta la prestación,



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO

efectivamente se cumplió, en este caso que los recursos sobre los cuáles reclama el porcentaje del 30% hayan entrado a las arcas del municipio.

Así las cosas, el despacho no encuentra que la obligación sea clara, expresa y exigible, pues, si bien el contrato de prestación de servicios profesionales tenía como objeto la recuperación de la cartera y que según el ejecutante brindó información para su recaudo, también es que del plexo del contrato se pudo verificar que su pago estaba supeditado a una condición.

Es de resaltar que el presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se desprenda la certeza judicial y legal del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor, es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento.

En ese orden de ideas, concluye el despacho que no se encuentra debidamente constituido el título ejecutivo complejo, por ende se debe negar el mandamiento de pago solicitado, pues no le es dable al Juez, inadmitir la demanda con el fin de que se aporten los documentos que deben integrar el título ejecutivo, era deber de la parte aportar los documentos que le integran. Así ha dicho el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo:

“(...) El juez no se encuentra pues facultado para buscar la integración del título ejecutivo complejo, debido a que al acreedor le corresponde la carga de aportar la totalidad de los documentos que conforman el título ejecutivo, si pretende la satisfacción del pago contenido en la obligación expresa, clara y exigible. Al respecto, esta Corporación ha expresado lo siguiente:

*“La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues **la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor**. Por lo tanto el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución”⁹ (negrilla añadida)...”¹⁰*

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto del doce (12) de julio de dos mil uno (2001), exp. 20286.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02387-01(58585)



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE PASTO**

En consecuencia, en el caso concreto, al no encontrarse constituido el título ejecutivo no hay lugar a proferir mandamiento de pago.

Ante esta situación no es posible pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas con la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Contencioso Administrativo de Pasto,

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE LIBRAR mandamiento de pago en contra del **MUNICIPIO DE GUAITARILLA** y en favor de la **CORPORACIÓN PGC PETROGAS COLOMBIA** por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin lugar a resolver sobre el decreto de medidas cautelares, por las razones expuestas.

TERCERO: La presente decisión se notificará en estados electrónicos de acuerdo con el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: En firme este proveído, **ARCHIVAR** el expediente previa desanotación del libro radicador y el sistema de información Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**MARCO ANTONIO MUÑOZ MERA
JUEZ**

Firmado Por:

Marco Antonio Muñoz Mera
Juez Circuito

Juzgado Administrativo
Contencioso 003 Administrativa
Pasto - Nariño

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **ae01d5cf5eb1e651f64a42591bedbdbba89ba6cbd2b7f4b2b67d5cff887d93a2**

Documento generado en 15/12/2021 12:31:28 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>