



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, martes dos (02) de julio de dos mil trece (2013)

REFERENCIA	DEMANDA EJECUTIVA
DEMANDANTE	MUNICIPIO DE YONDÓ
DEMANDADO	FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LOS MUNICIPIOS
RADICADO	05001 33 33 030 2013 00454 00
ASUNTO	Competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa en materia de procesos de ejecución.
DECISIÓN	DECLARA FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA / Remite proceso a la jurisdicción ordinaria.

El **MUNICIPIO DE YONDÓ (ANTIOQUIA)** actuando por intermedio de apoderada judicial, interpone demanda ejecutiva contra la **FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LOS MUNICIPIOS** pretendiendo que se libere mandamiento de pago en contra de la accionada por valor de DIEZ MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$ 10.750.000), equivalente al excedente adeudado por el demandado dentro del cinco por ciento (5%) del Fondo de Seguridad, deducido del total del valor del contrato de obra pública N° 003 de 2008 por concepto de **contribución** en los convenios interadministrativos y que se hizo exigible mediante la Resolución N° 0229 del 17 de junio de 2011, por la cual se declara deudor del Fondo de Seguridad.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver sobre la petición de librar mandamiento de pago, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. La competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de procesos ejecutivos, tiene un marco legal delimitado en los términos del artículo 104 numeral 6° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, del siguiente tenor:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.”

Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...)

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.

A su vez, el artículo 297 *ibídem*, dispone que constituyen títulos ejecutivos, entre otros:

“4. (...) 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.”

Esto aunado, a lo regulado por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993-, que en su artículo 75 señala que:

“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 administrativo.”

2. En el presente caso, el Municipio de Yondó celebró un convenio interadministrativo con la Fundación para el Desarrollo Sostenible y Prestación de Servicios a los Municipios por valor de \$215.000.000, con el objeto que ésta última apoyara al Ente territorial en *“el mantenimiento de las vías terciarias comprendido desde la orquídea a la soledad, bodegas, sardinata alta, incluyendo perfilada, cunetada, nivelación y la construcción de 6 alcantarillas en la jurisdicción del Municipio de Yondó”* (folios 8 a 12).

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1106 de 2006, al convenio celebrado por ser de obra pública, le es aplicable una contribución al Fondo de Seguridad equivalente al 5% del contrato en favor del Ente territorial, esto es, es sujeto de un tributo:

“ARTÍCULO 6º. DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA O CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y OTRAS CONCESIONES. *Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.”*

En virtud de lo anterior, el Municipio de Yondó expidió la Resolución N° 0244 del 24 de junio de 2011, mediante la cual se declaró deudor del fondo de solidaridad a la Fundación para el Desarrollo Sostenible y Prestación de Servicios a los Municipios (folio 17). Aduce la parte accionante que dicho acto administrativo constituye el título ejecutivo base de la presente demanda, pues se encuentra debidamente ejecutoriado y contiene una obligación clara, expresa y exigible.

4. En principio resulta pertinente aclarar que se entiende por contribución; respecto de este tributo el H. Consejo de Estado lo ha definido como: “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”¹; el origen de este tributo es normativo, toda vez que la administración solo está facultada para cobrar la contribución cuando la norma legal lo autoriza, por lo tanto, la acción ejecutiva con la que se pretende el pago en discusión no puede ser conocida por esta jurisdicción.

5. Sea lo primero indicar, que la parte demandante tenía la facultad de recaudar la obligación, por sus propios medios, **a través del procedimiento de cobro coactivo**, prerrogativa establecida a favor de las Entidades Públicas en el artículo 98 del CPACA². El acto administrativo fuente de la obligación, es un documento que **presta mérito ejecutivo para su cobro coactivo**, toda vez que está expresamente reseñado en el numeral 1º del artículo 99 ibídem.

No obstante, la parte actora haciendo uso de la facultad discrecional que le da el artículo 98, optó por acudir a la jurisdicción antes que hacer uso de la prerrogativa legal del cobro coactivo. Sin embargo habrá de determinarse si optó acertadamente la parte al acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

6. El cobro coactivo es una facultad de las Entidades públicas que les permite hacer exigibles por si misma las obligaciones que consten en documentos que presten mérito ejecutivo sin necesidad de acudir a la jurisdicción, es decir, la Ley prevé varias alternativas de las que puede hacer uso una Entidad pública cuando sea sujeto activo de una obligación exigible, como bien se explica en providencia del Consejo de Estado del año 2006:

“El ordenamiento jurídico colombiano prevé esta clase de fórmulas para el cobro de los créditos en favor del Estado: 1. Ante los jueces administrativos por vía del proceso ejecutivo. 2. Recurriendo ante los jueces civiles, mediante el mismo proceso ejecutivo; o por la propia administración, en asuntos tributarios por medio del procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva; en este último caso, los actos serán impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa. Mediante el procedimiento administrativo de jurisdicción coactiva, sujeto, parcialmente, al control del juez contencioso administrativo; en este último caso, el procedimiento por jurisdicción coactiva es mixto: administrativo mientras esté a cargo de funcionarios administrativos y jurisdiccional en los eventos en que la ley obliga a remitir las decisiones o la resolución de los recursos a funcionarios de la esta índole.”³

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00112-00.

² Artículo 98. *Deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo*. Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en favor, que constan en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ. Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil cinco (2006). Referencia número: 17001-23-31-000-1993-09034-01(14807).

Ahora bien, en el caso específico de las obligaciones de carácter tributario el máximo Tribunal en materia Contencioso Administrativa indicó:

*“(…) sea lo primero indicar que **el cobro coactivo de obligaciones tributarias** viene a ser una subespecie de la jurisdicción coactiva de naturaleza administrativa, la que a su vez resulta ser una fórmula especial del juicio ejecutivo previsto en las normas generales del procedimiento civil. Y desde la perspectiva también administrativa, dicho cobro coactivo corresponde a la autotutela ejecutiva de la autoridad, que le permite hacer exigibles las obligaciones fiscales por sí misma, sin necesidad de acudir a la rama judicial del Estado.*

*Sin embargo, en materia tributaria, por disponerlo así el artículo 823 y siguientes del Estatuto Tributario, **la administración tributaria puede cobrar los créditos fiscales por sí misma y sin necesidad de recurrir a las autoridades judiciales**, siguiendo el procedimiento especial establecido en dichas disposiciones.*

*Este procedimiento especial no ha quedado limitado a las causas tributarias de las obligaciones impositivas a que se refiere el Estatuto Tributario, que son los impuestos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales, DIAN, **sino que ha sido extendido a otros órdenes por disposición del propio legislador.**⁴*

(…)

Y finalmente, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 tiene establecido que las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas, y que en virtud de éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y que, para estos efectos, deben aplicar el procedimiento del Estatuto Tributario Nacional.⁵ (Negritas fuera de texto).

7. DEL CASO CONCRETO. En el presente caso el Municipio de Yondó con base en la Resolución N° 0244 del 24 de junio de 2011, haciendo uso de la facultad del cobro coactivo, pudo cobrarle la contribución al Fondo de Seguridad directamente a la Fundación para el Desarrollo Sostenible y Prestación de Servicios a los Municipios, pues de dicho acto administrativo se desprende una obligación clara, expresa y actualmente exigible. No obstante, al ser el cobro coactivo una facultad potestativa de la administración, ésta puede optar a su vez sin ninguna limitación por acudir directamente a la jurisdicción, situación que se presentó en el caso subexamine.

Es pertinente entonces analizar si el documento contentivo de la obligación es susceptible de ser ejecutable ante esta jurisdicción. Como se dijo anteriormente, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa tiene claramente delimitada su competencia en materia de **procesos ejecutivos** por el numeral 6° del artículo 104 del CPACA, conociendo únicamente de esta clase de procesos cuando se deriva de las condenas impuestas y las

⁴ El Decreto 1421 de 1993 (artículo 162), estatuto legal especial del Distrito Capital de Bogotá, remitió a la aplicación del procedimiento tributario nacional a la gestión y cobro de los tributos distritales, conforme a la naturaleza y a la estructura funcional de estos, aspecto que materializó el Decreto distrital 807 de 1993. Posteriormente, la Ley 383 de 1997 (artículo 66) hizo lo propio en relación con la gestión y cobro de los demás tributos municipales y distritales. Y la Ley 788 de 2002 (artículo 59) ordenó aplicar el procedimiento tributario nacional y la gestión de cobro coactivo en relación con los impuestos del orden departamental.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01368-01(17117).

conciliaciones aprobadas por esta Jurisdicción, los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública y los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

En el presente caso el acto administrativo que contiene la obligación (Resolución N° 0244 del 24 de junio de 2011) no se enmarca dentro de ninguna de las alternativas mencionadas, pues ésta se deriva de una **contribución**.

Eventualmente podría pensarse que este caso encuadraría en los originados en un contrato estatal, pero esta tesis debe ser descartada pues a pesar que el acto administrativo se expidió con ocasión del convenio interadministrativo N° 87 celebrado por las partes, lo que generó la obligación contenida en el título ejecutivo aducido en la demanda no es el incumplimiento del objeto del contrato o de alguna de sus cláusulas, sino que la obligación contenida en el acto administrativo tiene origen por mandato legal, que faculta al Ente territorial en este caso, a cobrar un 5% del valor total de todo contrato de obra pública que celebre con personas naturales o jurídicas por concepto de **contribución**, esto es de un tributo.

8. LA DECISIÓN. Corolario de lo indicado, entendiéndose que el deseo de la parte actora es acudir a la jurisdicción, en lugar de iniciar el proceso de cobro coactivo, este Despacho **declarará la falta de jurisdicción y competencia** para conocer el proceso de la referencia y **ordenará remitirlo a la jurisdicción ordinaria**, en virtud de la **cláusula general o residual de competencia**, establecida en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil⁶.

De conformidad con lo establecido en el numeral 1º del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil⁷ y en los artículos 17 numeral 1º⁸ y 25⁹ del Código General del Proceso, normas que comenzaron a regir a partir del 10 de octubre de 2012, acorde con el numeral 4º del artículo 627 ibídem, el proceso será remitido específicamente a los **JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER)**; por cuanto, el proceso es de mínima cuantía pues no supera los 40 salarios mínimos legales mensuales vigentes y el domicilio de la Fundación demandada es el Municipio de Barrancabermeja (Santander), esto de acuerdo con el certificado de inscripción en el Registro Único de Proponentes expedido por la Cámara de Comercio de dicha municipalidad (folios 23 a 29).

⁶ Artículo 12. Corresponde a la Jurisdicción Civil todo asunto que no esté atribuido por la Ley a otras jurisdicciones

⁷ ARTÍCULO 23. La competencia territorial se determina por las siguientes reglas:

1. En los procesos contenciosos, salvo disposición legal en contrario, es competente el juez del domicilio del demandado; si éste tiene varios, el de cualquiera de ellos a elección del demandante, a menos que se trate de asuntos vinculados exclusivamente a uno de dichos domicilios, caso en el cual será competente el juez de éste.

⁸ Artículo 17. Los jueces civiles municipales conocen en única instancia: 1. De los procesos contenciosos de mínima cuantía, incluso los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

⁹ Artículo 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA para conocer del asunto de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ESTIMAR que la competencia para conocer del presente proceso, radica en los **JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER).**

TERCERO. Remitir el expediente por intermedio de la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos de Medellín a los **JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER) (Reparto).**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ANGY PLATA ÁLVAREZ
JUEZ**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO DE MEDELLÍN**

En la fecha se notificó por **ESTADOS** el auto anterior.
Medellín, **05 DE JULIO DE 2013** fijado a las 8 a.m.

**JUAN SEBASTIÁN GAVIRIA GÓMEZ
SECRETARIO**