



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta

Santa Marta, diez (10) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:	EJECUTIVO
ACTOR:	UNION TEMPORAL PAE 2017
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA
RADICACIÓN:	47-001-3333-003-2021-00058-00

Se procede a resolver sobre la solicitud de librar mandamiento de pago conforme a la demanda ejecutiva promovida por la Unión Temporal PAE 2017, a través de apoderado judicial, en contra del Departamento del Magdalena.

El presente asunto versa sobre el cobro judicial de obligaciones presuntamente derivadas de un contrato estatal, y encontrándose el proceso de la referencia para decidir si es procedente acceder al mandamiento de pago, estima necesario el Despacho realizar el análisis que corresponde.

I. Antecedentes:

La demanda ejecutiva tiene por finalidad, que a través del trámite correspondiente, se acceda a librar mandamiento de pago por los siguientes valores y conceptos:

1. Por la cantidad de **OCHENTA Y TRES MILLONES ONCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS ML (\$83.011.280.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de enero del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
2. Por la cantidad de **TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS ML (\$359.802.240.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de Febrero del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
3. Por la cantidad de **TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS ML (\$387.415.780.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de Marzo del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
4. Por la cantidad de **CUATROCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS ML (\$456.148.010.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de Abril del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
5. Por la cantidad de **CUATROCIENTOS VEINTISEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTO PESOS (\$426.342.600.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de mayo del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
6. Por la cantidad de **CUATROCIENTOS VEINTISEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL SEISCIENTO PESOS (\$338.660.620.00)**, correspondiente al reajuste de la factura del mes de junio del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.
- 7 Por la cantidad de **CIENTO UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO SETECIENTO PESOS (\$101.775.170.00)**, correspondiente al reajuste de

2

la factura del mes de Julio del año 2018 del contrato No 0917 del 13 septiembre del 2.017.

8. Por los intereses moratorios causados desde el momento que se hizo exigible la obligación hasta el momento en que se realice el pago, a la tasa establecida por la Superintendencia Bancaria.

9. Por las costas del proceso, conforme lo disponga en la sentencia.

II. Consideraciones:

2.1. Competencia:

En cuanto a la competencia funcional, acorde a lo previsto al numeral 5 artículo 155 del C.P.A.C.A., corresponde a los jueces administrativos en primera instancia conocer de los procesos relativos a los contratos cualquiera que sea su régimen en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes. En relación con la competencia por factor territorial, en los numerales 4º y 9º de artículo 156 del C.P.A.C.A. se dispone que si se trata de ejecutivos contractuales le corresponderá al órgano jurisdiccional con competencia en el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. Sobre la ejecución de sentencias o conciliaciones será del Juez que pertenezca al circuito que la profirió y el artículo 155 consagra la competencia en cuantía inferior a 1.500 S.M.L.M.V.

Teniendo presente la naturaleza, el valor de las pretensiones y el lugar de ejecución del contrato del cual se derivan las sumas reclamadas, se encuentra que esta agencia judicial es competente para conocer del presente proceso.

2.2. Aplicación del Código General del Proceso a los Procesos Ejecutivos seguidos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Para el cobro de los títulos ejecutivos de esta jurisdicción, en especial los derivados de contratos estatales, establece el C.P.A.C.A. en su artículo 299 modificado por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021:

ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS. <Artículo modificado por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Así las cosas, es claro que en el presente asunto corresponde aplicar en lo respectivo, las disposiciones previstas en el Código General del Proceso, conforme a las reglas previstas en la norma contenciosa antes referida.

2.3. Del título ejecutivo:

El presupuesto para el ejercicio de la acción compulsiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se derive la certeza judicial, legal o presuntiva 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.

El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, de donde se sigue que sin su presencia, no puede librarse el mandamiento de pago, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución forzada.

En este sentido el artículo 430 del C. G. P. estatuye:

ART. 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.*

(Subrayado y negrillas fuera de texto).

Conforme a la redacción de la norma, el Juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución.

Ahora, al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso dispone:

"ART. 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...."

Es uniforme en la jurisprudencia civil y en la doctrina el clasificar los requisitos necesarios para que exista título ejecutivo en requisitos de forma y de fondo; las primeras (las de forma), exigen 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 (las 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 o documentos que contienen 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 a condición, previo requerimiento.

La integración del título ejecutivo contractual - Título complejo:

Es diferente la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues si bien todo título valor es un título ejecutivo en la medida que proviene del deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor.

Sobre el tema se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado¹, para decir:

“Es importante precisar que no puede confundirse la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues se trata de documentos que conceptualmente se encuentran regidos por principios y características jurídicas que los diferencian e individualizan. En efecto, los títulos valores son bienes mercantiles que al tenor del artículo 619 del Código de Comercio constituyen documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora.

Estos principios de autonomía y literalidad propios del título valor hacen que sea un documento formal y especial, toda vez que la fusión inescindible entre derecho y documento legitima al tenedor, conforme con la ley de circulación del título valor, a exigirlo en el tráfico jurídico y a perseguir su cobro por vía ejecutiva mediante la denominada acción cambiaria (artículo 780 y ss. del Código de Comercio), con independencia de la relación o negocio jurídico causal que le dio origen, imprimiendo seguridad y certeza al derecho que de manera incondicional en él se incorpora (artículos 619, 625, 626, 627 y 647 en fine).

“Además, la regla general de la negociabilidad o circulación del título valor según sea al portador, a la orden o nominativo -entrega, o endoso y entrega, o endoso, entrega e inscripción en libro correspondiente- (artículos 648, 651 y 668 ibídem) y la presunción de autenticidad de su contenido y firmas, permiten individualizarlo de otro tipo de documentos (artículo 793 ejusdem) y constatar que se rige por un régimen normativo especial que no se aplica a los demás títulos ejecutivos.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, CP- Ruth Stella Correa Palacio, expediente No. 28755, providencia de 27 de Enero de 2007.

“Por su parte, como ya se indicó, el título ejecutivo es aquél que reúne los requisitos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, para su cobro por vía de ejecución, esto es, un documento proveniente del deudor o de su causante en donde conste una obligación clara, expresa y exigible, en el que no se requiere la concurrencia de las características antes enunciadas de un título valor, tales como su legitimación o la autonomía; además, puede contener o no obligaciones puras o simples o sujetas a condición y tiene formas diversas de negociación como la cesión (artículo 1959 y ss. del Código Civil).

“En conclusión, como puede advertirse si bien un título valor es un título ejecutivo, porque proviene de un deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor. [...]”

Cuando el título es directamente el contrato celebrado por una entidad pública, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato, sino por otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo.

Así, 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.”*
(Subrayado fuera de texto).

Como se observa de las subrayas anteriores, de igual forma opera el criterio cuando se trata del acta de liquidación del contrato estatal celebrado.

Tal como lo ha advertido la jurisprudencia y la doctrina², en materia del proceso ejecutivo contractual, la base de cobro ejecutivo de facturas o cuentas de cobro derivadas de un contrato que se celebra con una entidad pública, o del acata por la cual se realizó su liquidación, 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 y 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.
- (ii) La copia autenticada del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate del

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

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.

Visto lo anterior es del caso realizar la verificación de los documentos que acompañan la presente demanda, en tanto de no advertirse la presencia de algunos de los elementos necesarios para librar el mandamiento de pago, no debe ordenarse la corrección de la demanda, sino que se ocasiona la negativa del mandamiento de pago, en tanto se entenderá no está integrado debidamente el título ejecutivo.

2.4. Caso concreto:

Descendiendo al caso concreto, se observa que se han aportado los siguientes documentos:

1. Copia del Contrato No. LP-DM-003-2017 y su acta de inicio.
2. Certificado de constitución y representación legal de la Unión Temporal demandante.
3. Solicitud de reajuste de precios presentada a la entidad contratante.
4. Acta No. 917 de 2017 del 13 de septiembre de 2017 por medio de la cual se generó descuento por raciones no entregadas al contratista.
5. Póliza otorgada por la Unión Temporal Pae 2017 en favor del Departamento del Magdalena amparando entre otras coberturas el cumplimiento del contrato celebrado.
6. Documentos relativos al pago del periodo junio-julio del contrato 0917 de la Unión Temporal Pae 2017.

Cotejados los documentos requeridos con los aportados con la demanda ejecutiva, se tiene que los mismos no fueron aportados en forma idónea para acceder a librar mandamiento de pago en virtud del contrato estatal, como quiera que no fueron aportados ni el registro presupuestal de compromisos, ni la resolución aprobatoria de las garantías, pese a ser anunciada en el libelo, ni tampoco la totalidad de las facturas o cuentas de cobro que representan los informes que si fueron anexados.

Se observa igualmente que lo reclamado no son obligaciones propiamente derivadas del contrato estatal celebrado entre las partes, sino reajustes reclamados por el contratista a la entidad contratante cuyo medio de exigencia no puede ser el proceso ejecutivo, al no tratarse de obligaciones claras, expresas y exigibles, por lo cual correspondería en todo caso, acudir a las vías ordinarias para lo pertinente.

Finalmente, se observa que en el plenario se hace mención a un presunto silencio administrativo positivo dentro de la ejecución contractual, frente a lo que esta agencia judicial resaltará, sin entrar en detalle, que ello no configura título ejecutivo alguno por si sólo, tal y como lo ha establecido la Sección Tercera del Consejo de Estado en

providencia del 27 de enero de 2000, Auto 85001233100020140007401 (51635) (C.P. Carlos Alberto Zambrano), donde se indicó:

“La no respuesta administrativa no crea ni establece una obligación clara, expresa y exigible. Y no puede hacerlo, como ya se precisó, porque el silencio no es fuente de obligaciones y, además, cuando ocurre -verdaderamente- con los requisitos descritos, solo autoriza, habilita o reconoce derechos preexistentes del contratista y por tanto la fuente obligacional está en estos derechos y no en la omisión en responder, aunque se haya protocolizado ante notario”.

Igualmente, se señaló en dicha providencia que las reclamaciones deben contener implícitamente el derecho constitutivo del contratista, pues el silencio positivo no se puede construir sobre situaciones y relaciones jurídicas que no existen.

Por todo lo anteriormente expuesto, se tiene que la parte actora no cumplió con la carga que le corresponde de conformar o aportar en debida forma el título ejecutivo, del cual emanara a cargo de la entidad ejecutada, la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible tal como lo ha previsto el Consejo de Estado³:

"En el proceso ejecutivo no se solicita al ejecutante que allegue pruebas tendientes a integrar el título del que se habla. La única posibilidad de pruebas, previo al Mandamiento de Pago, es en lo que respecta a las medidas previas.

Por medio de las diligencias previas se pretenden completar algunos de los requisitos legales que prevé la ley para que el documento o conjunto de documentos presten mérito ejecutivo pero únicamente respecto de su exigibilidad o autenticidad (...)

Es necesario en consecuencia, que el demandante aporte los documentos que en principio constituirán el título ejecutivo, a los cuales simplemente les falte el requisito relacionado con la exigibilidad de la obligación o el de la certeza de que quien figura como demandado sea la misma persona que suscribió el documento.

El Juez del proceso ejecutivo carece de competencia para requerir a los posibles deudores a efecto de que remitan al expediente el documento o conjunto de documentos que constituyen el presunto 'título ejecutivo', de cuya existencia pende la procedibilidad del juicio ejecutivo (...)

La demanda ejecutiva debe ir acompañada del o los documentos que contienen la obligación clara, expresa y exigible, por cuya efectiva satisfacción se acude a la jurisdicción.

No es dable pretender que sea el juez de la ejecución quien busque, solicite, y requiera los documentos que podrían constituir el título ejecutivo; pues esta es una carga procesal del ejecutante, no una función del juez."

Ante dichas circunstancias, no es posible que el Despacho ordene librar mandamiento en el sub - lite.

En mérito de las consideraciones expuestas el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta,

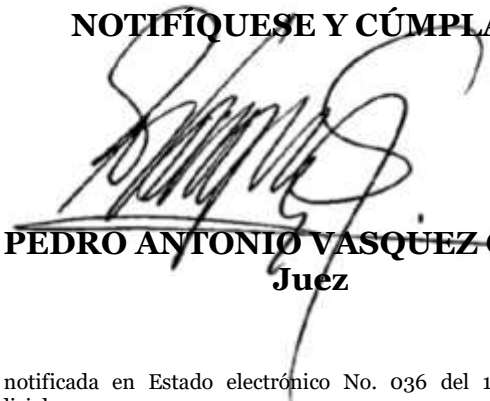
RESUELVE:

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección III. Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Sentencia del 5 de octubre de 2000. Radicación número: 16868. Actor: Unión Temporal H Y M.

REFERENCIA: EJECUTIVO
ACTOR: UNION TEMPORAL PAE 2017
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA
RADICACIÓN: 47-001-3333-003-2021-00058-00

1. **Denegar** el mandamiento de pago solicitado, por lo previamente expuesto.
2. **Devolver** los anexos sin necesidad de desglose y archivar las demás providencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PEDRO ANTONIO VASQUEZ GALVIS
Juez

La presente providencia fue notificada en Estado electrónico No. 036 del 11 de 2021 a las 8:00 a.m. en la página <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co>

WILLIAM ALFONSO SUÁREZ DÍAZ
Secretario

Proyectó: R.J.G.A.