



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE

Sincelejo, diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

Radicado N°: 70001-33-33-001-2017-00111-00

Demandante: INVERSIONES ABOGADOS Y CONSULTORIAS S.A.S. PC
UPDATE S.A.

Demandado: MUNICIPIO DE MORROA (SUCRE)

Medio de Control: EJECUTIVO

AUTO

Se instaura demanda ejecutiva, por parte de la empresa INVERSIONES ABOGADOS Y CONSULTORIAS S.A.S. por intermedio de apoderado, para que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra del **MUNICIPIO DE MORROA**, por la suma de NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS TEINTA Y SEIS PESOS (\$9.363.636) por concepto de capital derivado del contrato de prestación de servicios profesionales No. SP MM 002-2015 y sus respectivos anexos.

El título base de recaudo, está constituido por el Contrato de prestación de servicios profesionales No. SP MM 002-2015 celebrado el 8 de enero del año 2015. Suscrito entre la empresa INVERSIONES ABOGADOS Y CONSULTORIAS S.A.S. a través de su representante y el MUNICIPIO DE MORROA.

Para demostrar las obligaciones incumplidas cuya ejecución se demanda, el ejecutante presentó los siguientes documentos:

- *- Copia autentica del contrato de prestación de Servicios Profesionales N° SP MM 002-2015.¹
- *- Copia Autentica del Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 150008.²
- *- Copia Autentica del Certificado de Registro Presupuestal N° 150006.³
- *- Copia Autentica del Acta de Inicio de fecha 10 de enero de 2015.⁴

¹ Folios 8-11.

² Folio 12.

³ Folio 13.

⁴ Folio 14.

- *- Original del Informe de Actividades de Enero de 2015.⁵
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta N° 572 de 26 de Febrero de 2015.⁶
- *- Original del Informe de Actividades de Febrero de 2015.⁷
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 574 de 02 de Marzo de 2015.⁸
- *- Original del Informe de Actividades de Marzo de 2015.⁹
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 576 de 01 de Abril de 2015.¹⁰
- *- Original del Informe de Actividades de Abril de 2015.¹¹
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 578 de 04 de Mayo de 2015.¹²
- *- Original del Informe de Actividades de Mayo de 2015.¹³
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 580 de 05 de Junio de 2015.¹⁴
- *- Original del Informe de Actividades de Junio de 2015.¹⁵
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 583 de 01 de Julio de 2015.¹⁶
- *- Original del Informe de Actividades de Julio de 2015.¹⁷
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 587 de 31 de Julio de 2015.¹⁸
- *- Original del Informe de Actividades de Agosto de 2015.¹⁹
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 590 de 01 de Septiembre de 2015.²⁰
- *- Original del Informe de Actividades de Septiembre de 2015.²¹
- *- Original de la Factura Cambiaría de Venta Nro. 593 de 09 de Octubre de 2015.²²
- *- Copia Autentica del Otrosí del Contrato, de fecha 08 de Septiembre de 2015.²³
- *- Copia Autentica del Certificado de Disponibilidad Presupuestal Nro. 150857.²⁴
- *- Copia Autentica del Certificado de Registro Presupuestal Nro. 150839.²⁵
- *- Original del informe de actividades de noviembre de 2015.²⁶
- *- Original de la factura cambiaria de venta Nro. 599 de 02 de diciembre de 2015.²⁷

⁵ Folio 15-16.

⁶ Folio 24

⁷ Folio 25-35.

⁸ Folio 36.

⁹ Folios 37-50.

¹⁰ Folio 40.

¹¹ Folios 41-50.

¹² Folio 51

¹³ Folios 52-61.

¹⁴ Folio 62

¹⁵ Folios 63-74.

¹⁶ Folio 75.

¹⁷ Folios 76-84.

¹⁸ Folio 85

¹⁹ Folios 86-97.

²⁰ Folio 98.

²¹ Folios 99-110.

²² Folio 111.

²³ Folio 112-113.

²⁴ Folio 114.

²⁵ Folio 115.

²⁶ Folios 129-142

²⁷ Folio 143

*-Original del informe de final actividades de diciembre de 2015.²⁸

*-Originales de las certificaciones expedidas por el secretario del interior del Municipio de Morroa del contrato de los meses de octubre y noviembre de 2015.²⁹

*-Copia autentica del acta final del contrato.³⁰

Analizada la anterior documentación, el Despacho estudiará si librará o no, el mandamiento de pago solicitado, de acuerdo a las siguientes,

CONSIDERACIONES

En cuanto a la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para conocer de los procesos ejecutivos, el numeral 6º del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, señala que:

“ARTICULO 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las 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 ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado.

(...)”

Así mismo, de acuerdo a lo señalado en el Artículo **2º de la Ley 80 de 1993**, son Entidades Estatales, las siguientes:

“...De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

10. Se denominan entidades estatales:

²⁸ Folios 144-155.

²⁹ Folio 156-157.

³⁰ Folio 159.

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

El artículo **422** del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo **299** del CPACA, establece las condiciones *formales* y de *fondo* que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el 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, o de un acto administrativo en firme. A su vez, las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.³¹

El numeral séptimo del artículo **155** del C.P.A.C.A., establece:

Art. 155. *Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

“(…)

7. De los procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(…)”.

³¹Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado al número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez.

Dispone el numeral 3° del artículo **297** del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer lo que constituye título ejecutivo para efectos de esta normatividad, señala:

“(…)

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.”

Quiere decir lo anterior que, para que una obligación pueda demandarse ejecutivamente debe constar en un documento que provenga del deudor y que además, sea expresa, clara y exigible. Al respecto el Consejo de Estado ha sostenido:

“.....

1. Que la **obligación sea expresa**: Quiere decir que se encuentre debidamente determinada, especificada y patente.
2. Que **sea clara**: Esto es, que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito) como sus sujetos (acreedor y deudor).
3. Que **sea exigible**: Significa que únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido esta.
4. Que la obligación **provenga del deudor o de su causante**: El título ejecutivo exige que el demandado sea el suscriptor del correspondiente documento o heredero de quien lo firmó o cesionario del deudor con consentimiento del acreedor.
5. Que el documento **constituya plena prueba contra el deudor**: La plena prueba es la que por sí misma obliga al juez a tener por probado el hecho a que ella se refiere, o en otras palabras, **la que demuestra sin género alguno de duda la verdad de un hecho, brindándole al juez la certeza suficiente para que decida de acuerdo con ese hecho**. Por consiguiente, para que el documento tenga el carácter de título ejecutivo, deberá constituir plena prueba contra el deudor, sin que haya duda de su autenticidad y sin que sea menester complementarlo con otro elemento de convicción, salvo los eventos de título complejo como en el presente caso”.³²

³²Sentencia del 22 de junio de 2001, Consejo de Estado, C.P. Ricardo Hoyos Duque, expediente 44001 23 31 000 1996 0686 01 (13436), Demandante: Eduardo Uribe Duarte, Demandado: Departamento de la Guajira.

Para que pueda ser viable la demanda ejecutiva, se necesita que los documentos que se pretendan hacer valer, contengan los requisitos establecidos en las normas anteriores.

Así mismo, en Sentencia del 27 de enero de 2005, C.P. Ruth Estella Correa Palacio, expediente 27322, afirmó:

“Cuando el título es directamente el contrato estatal, 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. 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.”³³

En el mismo sentido se expresó esta sección en reciente providencia: “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”³⁴

“En el anotado sentido se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación:

“De este modo, son contratos estatales “todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales”, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos”² (énfasis añadido).

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, sentencia de 20 de noviembre de 2003.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente número 25356, sentencia del 11 de noviembre de 2004.

Adicionalmente, es menester traer a colación lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado en su inciso segundo, por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007:

“Artículo 41º.- *Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.*

Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

(...)”

En éste sentido el H. Consejo de Estado, ha manifestado en otra oportunidad, lo siguiente:

“...De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica del contrato radica en el análisis particular respecto del tipo de entidad que lo celebra, sin importar el régimen legal que les deba ser aplicable; dicho aserto encuentra soporte legal en lo preceptuado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, disposición que al tratar de definir los contratos estatales adoptó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico, apartándose así de cualquier juicio funcional o referido al régimen jurídico aplicable a la parte sustantiva del contrato:

“Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: ...”.

Así las cosas, el mencionado artículo 32 del Estatuto Contractual torna ineludible remitirse al catálogo de entidades expresamente calificadas como estatales por el artículo 2º de la misma Ley 80 de 1993, el cual dispone:

“Para los solos efectos de esta ley:

10. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas

jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles...”³⁵

Es de anotar que dado el carácter del título por el cual se solicita la ejecución, y en atención a la naturaleza jurídica de la persona ejecutada y el origen de la obligación, se tiene que por lo general, el título ejecutivo es de carácter complejo, integrado por varios documentos de cuya unidad jurídica con relación de causalidad, debe surgir la obligación clara, expresa y exigible.

De acuerdo a lo anteriormente citado, los documentos que conforman el título ejecutivo complejo, cuando se trata de contratos estatales, es el contrato, que demuestra su existencia y perfeccionamiento, de otro lado, la aprobación de la garantía, la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes (registro presupuestal) y constancia de que el contratista se encuentra al día con el pago de aportes parafiscales del Sistema de Seguridad Social, el Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, si es del caso, dan fe de la ejecución.

En cuanto a los requisitos de ejecución del contrato estatal, es preciso señalar lo establecido por el autor Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, en su libro “La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa”:

*“Así las cosas, los requisitos de ejecución del contrato estatal, son los siguientes: i) aprobación⁶² de la garantía, cuando se requiera⁶³, ii) el registro presupuestal⁶⁴, salvo que se contrate con vigencias futuras, iii) la acreditación que el contratista se encuentra al día con el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF⁶⁵ y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda”.*³⁶

A través del proceso ejecutivo administrativo, se pretende el cumplimiento de una obligación insatisfecha por alguna de las partes que intervinieron en un contrato estatal, o de las originadas en condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa. Dicha obligación deberá estar contenida en lo que llamamos “título ejecutivo”. Se parte entonces de la existencia de una obligación clara, expresa y

³⁵ Sentencia de Unificación del H. Consejo de Estado. CONSEJERO PONENTE: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá., D.C., septiembre veinticinco (25) de dos mil trece (2013). Radicación No: 25000232600019971393001. Expediente No. 19.933. Actor: Consorcio Glonmarex. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura –Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Consorcio.

³⁶ MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO. 2013. La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa. Medellín Colombia. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

exigible, que sólo resta hacerla efectiva coercitivamente, obteniéndose del deudor el cumplimiento de la misma.

De ésta manera, una vez revisado los documentos integradores del título ejecutivo que fueron aportados por el demandante, concluimos que no se aportaron con el contrato, todos los documentos que en conjunto, hacen parte del título ejecutivo complejo, pues a pesar de encontrarse los certificados de disponibilidad presupuestal, así como también el registro presupuestal, no se encuentran los comprobantes de los pagos parciales realizados o en este caso el acta de liquidación del mismo en donde conste lo que se adeuda al demandante, por lo que no existe claridad frente a los saldos insolutos; y el acta final³⁷ a pesar de mencionar que el objeto del contrato se cumplió a cabalidad, no establece el monto adeudado ni indica deuda alguna con el ejecutor del contrato.

Así las cosas, y conforme al estudio normativo arriba realizado, para el Despacho los documentos aportados no son idóneos y no pueden conformar el título ejecutivo complejo, pues revisado los anexos que componen el título se observa que falta, como se mencionó, el acta de liquidación del contrato u otro documento en donde consten los montos que se adeudan.

En virtud de lo anterior, no se librara mandamiento de pago solicitado por la parte demandante, en atención a los argumentos normativos y jurisprudenciales esbozados y teniendo en cuenta que no existe claridad frente al monto adeudado pues se omitió aportar el acta de liquidación o documento alguno proveniente del deudor que acredite lo adeudado o en su defecto comprobantes de pago de la obligación que permitan dilucidar al Despacho la obligación que se solicita.

En consecuencia, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE

1º. NO librar Mandamiento de Pago contra la **MUNICIPIO DE MORROA** a favor de la ejecutante **INVERSIONES ABOGADOS Y CONSULTORIAS S.A.S.**, por las razones expuestas.

³⁷ Folio 159.

2º. EJECUTORIADA la presente providencia devuélvase la demanda y los anexos sin necesidad de desglose al demandante, dejando copia completa de la misma y sus anexos, así como de las actuaciones para el archivo del Juzgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YONATAN SALCEDO BARRETO
JUEZ