República de Colombia
Rama Judicial

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE

Sincelejo, dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Expediente número: 70001 33 33 001 2016 00092 00
Ejecutante: HACEMOS ASEO S.A. E.S.P.
Ejecutado: LA EMPRESA MUNICIPAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE SAN JUAN DE BETULIA S.A. E.S.P. (AGUAS DE BETULIA S.A. E.S.P.), Y LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN JUAN DE BETULIA.
Proceso: EJECUTIVO

AUTO

La empresa HACEMOS ASEO S.A. ESP, a través de apoderado instaura demanda ejecutiva, a efecto de que libre mandamiento de pago a su favor y en contra de LA EMPRESA MUNICIPAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE SAN JUAN DE BETULIA S.A. E.S.P. (AGUAS DE BETULIA S.A. E.S.P.), y LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN JUAN DE BETULIA, por la suma de CIENTO CINCUENTA Y CINCO MILLONES CATORCE MIL CUATROCIENTOS PESOS ($155.014.400.oo), por concepto de pagos pendientes dentro de los Contratos consistentes en la recolección transporte y disposición final de residuos sólidos.

Como título base de recaudo, se presentan los Contratos de prestación de servicios de:

- 13 de febrero hasta el 13 de junio de 2014,
- 16 de junio hasta el 16 septiembre 2014
- 17 septiembre hasta el 31 de diciembre de 2014

suscritos entre el señor JAIRO ALEJANDRO HERRERA HOYOS en su condición de Gerente de la EMPRESA MUNICIPAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE SAN JUNA DE BETULIA SUCRE, S.A. E.S.P. y la EMPRESA DE ASEO INTEGRAL S.A. E.S.P “HACEMOS ASEO S.A. E.S.P.”

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

- Contrato estatal de fecha febrero 13 de 2014.[1]
    - comprobante de pago nº 190 del abono de $15.000.000[2]
    - comprobante de pago nº 180 del abono de $10.000.000[3]
    - certificado de disponibilidad presupuestal n° 0026.[4]
    - Certificación de la empresa Aguas de Betulia S.A. E.S.P., donde especifica el cumplimiento del contrato por parte de Hacemos Aseo S.A. E.S.P. de Morroa.[5]
    - Registro presupuestal No. 26.[6]
- Contrato Estatal de fecha 16 de junio de 2014.[7]
    - Acta de inicio del contrato de 16 de junio.[8]
    - Certificado de disponibilidad presupuestal No. 0054.[9]
    - Registro presupuestas e imputación presupuestal No. 54.[10]
    - Certificación de la empresa Aguas de Betulia S.A. E.S.P., donde especifica el cumplimiento del contrato por parte de Hacemos Aseo S.A. E.S.P. de Morroa.[11]
- Contrato estatal de septiembre 17 de 2014.[12]
    - Acta de liquidación bilateral de contrato de fecha 17 de septiembre de 2014.[13]
    - Certificado de disponibilidad presupuestal No. 0092.[14]
    - Registro presupuestal e imputación presupuestal No. 92.[15]
    - Certificación de la empresa Aguas de Betulia S.A. E.S.P. donde especifica el cumplimiento de dicho contrato por parte de Hacemos Aseo S.A. E.S.P., de Morroa.[16]

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

---

[1] Folios 5 a 11 del expediente
[2] Folio 12.
[3] FOLIO 13.
[4] Folio 14.
[5] Folio 14.
[6] Folio 15.
[7] Folio 17 al 23.
[8] Folio 24.
[9] Folio 25.
[10] Folio 26.
[11] Folio 27.
[12] Folio 28 a 34.
[13] Folio 35.
[14] Folio 36.
[15] Folio 37.
[16] Folio 38.

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:

> ***1o. 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".*

Tratándose en el presente caso, de una Sociedad Anónima – Empresa Prestadora de Servicios Públicos (Empresa Pública S.A E.S.P), tal y como es AGUAS DE BETULIA S.A E.S.P., es posible considerar, conforme a lo establecido en precepto normativo señalado anteriormente, que es considerada una Entidad Estatal, que pese a regirse en materia de contratación por la normatividad ordinaria, deberán dirimir sus controversias ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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.[17]

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.*
> *(…)".*

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."*

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

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 titulo 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".[18]

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, la Sección Tercera del Consejo de Estado[19] 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:

[18]Sentencia 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.

[19] C.P. Ruth Estella Correa Palacio, expediente 27322,

> "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."[20]
>
> 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"[21]
>
> "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).*

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:

[20] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, sentencia de 20 de noviembre de 2003.
[21] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente número 25356, sentencia del 11 de noviembre de 2004.

> 1o. 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..."[22]

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 titulo 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) aprobación[62] de la garantía, cuando se requiera[63], ii) el registro presupuestal[64] , 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, ICBF[65] y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda".*[23]

[22] 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.
[23] MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO. 2013. La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa. Medellín Colombia. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

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 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, se concluye que si bien se aportaron los contratos, los certificados de disponibilidad presupuestal, así como también el registro presupuestal, y los comprobantes de los pagos parciales realizados, no se logra la conformación del título ejecutivo complejo, puesto que de su cláusula CUARTA "Valor del Contrato y Forma de Pago" se señala que se cancelará *"según facturación presentada con corte mensual, la (sic) cuales se pagarán una vez se presente la factura o cuenta de cobro y la certificación de cumplimiento a satisfacción por el supervisor conforme a la prestación de servicios, a los cuales deberá acompañar la acreditación de los pagos parafiscales de ley".*

En cuanto a la supervisión del contrato, la cláusula DECIMA SEGUNDA señala: "SUPERVISION.- La vigilancia y control del presente contrato lo ejercerá el Gerente de AGUAS DE BETULIA S.A. E.S.P. "

Así las cosas advierte el Despacho que en el presente caso no puede considerarse que se haya presentado todos los documentos que en conjunto constituyan un título ejecutivo del cual pueda desprenderse una obligación clara, expresa y exigible en contra de las entidades demandadas.

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

RESUELVE

1°. ABSTENERSE de librar Mandamiento de Pago, contra **LA EMPRESA MUNICIPAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE SAN JUAN DE BETULIA S.A E.S.P. y la alcaldía de SAN JUAN DE BETULIA** a favor del ejecutante HACEMOS ASEO S.A. E.S.P., por las razones expuestas.

2°. 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.

3º. Se reconoce personería para actuar en calidad de apoderado judicial del demandante al doctor Rodolfo A. Emiliani Garcia, identificado con Cédula de Ciudadanía Nº. 92.228.162 y tarjeta profesional Nº. 104.476 del C.S de la J, en los términos y para los efectos del poder conferido[24].

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO OSORIO AFANADOR
JUEZ

[24] Folio 4.