



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SINCELEJO – SUCRE**

Carrera 16 N° 22-51, Torre Gentium Tel. N° 2754780, Ext. 2076

Sincelejo, veintidós (22) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

EJECUTIVO

RADICACIÓN N° 70001-33-33-009-**2018-00338-00**

DEMANDANTE: FUNDACION JUVENTUDES AL SERVICIO SOCIAL-
FUNJUSERS ONG-

DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUENAVISTA

Asunto: Niega mandamiento de pago

1. ASUNTO A DECIDIR

Decide el Despacho sobre la solicitud de mandamiento de pago presentada por la FUNDACION JUVENTUDES AL SERVICIO SOCIAL-FUNJUSERS ONG-, a través de apoderado judicial, contra el MUNICIPIO DE BUENAVISTA.

2. ANTECEDENTES

La FUNDACION DE JUVENTUDES AL SERVICIO SOCIAL-FUNJUSERS-ONG-, a través de apoderado judicial, deprecia se libre mandamiento de pago en contra el MUNICIPIO DE BUENAVISTA, invocando como título ejecutivo el Contrato de Interés Público N° 001-2015, cuyo objeto fue: *"anuar esfuerzos para ejecutar y realizar talleres prácticos en artes, manualidades y oficios, así como para brindar capacitaciones de estilos de vida saludables y la buena utilización del tiempo libre a sesenta (60) adultos mayores del municipio de Buenavista"* suscrito entre las partes.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Problema jurídico: Determinar si se reúnen las exigencias legales para librar mandamiento de pago a favor de la parte actora y en contra del municipio ejecutado.

Para abordar el anterior problema jurídico se estudiarán los siguientes conceptos: i) La Conciliación Prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos instaurados en contra de municipios ii) Requisitos de los títulos ejecutivos y se resolverá el caso concreto.

3.2 La Conciliación Prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, instaurados en contra de municipios: La Ley 1551 del 6 de julio de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, estableció en su artículo 47 la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de demandas ejecutivas en contra de los municipios, así:

Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios.

La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos. El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado.

Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

La H. Corte Constitucional en sentencia C-533 de 2013 declaró exequible los apartes acusados del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, *"por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, aclarando que el requisito de la conciliación extrajudicial no vulnera los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia, ni la igualdad, siendo únicamente improcedente su exigencia cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas a los municipios mediante un proceso ejecutivo, tal como se puede observar:

"En conclusión, (i) el legislador no viola el derecho de acceso a la justicia al establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, por cuanto es una herramienta razonable [busca fines legítimos e imperiosos constitucionalmente, a través de un medio no prohibido, que es conducente para alcanzarlos y que, prima facie, no sacrifica desproporcionadamente otros valores, principio o derechos constitucionales].

(ii) El legislador no viola el principio de igualdad al imponer a los deudores de los municipios una carga procesal (conciliación prejudicial) que no tienen los demás deudores en los procesos ejecutivos considerados en general, puesto que se trata de una decisión legislativa que constituye un ejercicio razonable del poder de configuración normativa que busca una finalidad legítima, mediante un medio no prohibido y adecuado para alcanzarlo.

(iii) El legislador viola los derechos de los trabajadores que tengan acreencias laborales a su favor, susceptibles de ser reclamadas mediante un proceso ejecutivo, en especial los derechos a 'la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales' (art. 53, CP) y su derecho a la igualdad (art. 13, CP), al exigirles un requisito procesal (la conciliación prejudicial) que está expresamente excluido por la ley para el resto de los trabajadores. Es decir, la conciliación previa no es exigible como requisito de procedibilidad cuando se trata de acreencias laborales susceptibles de ser reclamadas a los municipios".

También mediante la sentencia C-830 de 2013 la H. Corte Constitucional reconoció la vigencia y constitucionalidad del artículo 47 en mención.

Conforme a lo anterior, solo se exceptúa del deber de agotar el requisito de procedibilidad en mención, en los procesos ejecutivos que se interpongan contra los municipios, cuando se persiga el pago de acreencias laborales.

3.3 Requisitos de los títulos ejecutivos: La acción ejecutiva está dispuesta en la Ley 1437 de 2011, título IX, el artículo 297 de la citada Ley dispone que constituyen título ejecutivo:

"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.”

Corresponde entonces analizar si con la demanda se acompañó el título que presta mérito ejecutivo y en consecuencia se debe librar el mandamiento de pago solicitado.

Como lo ha reiterado el Consejo de Estado¹, frente a la demanda ejecutiva el juez tiene tres opciones:

*“Librar **el mandamiento de pago**: Cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible.*

*Negar **el mandamiento de pago**: Cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación.*

***Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva**: Cuando la solicitud cumpla los supuestos legales (art.423 C.G.P.). Practicadas estas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libre el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo”.*

Al referirse al título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso al cual nos remitimos por disposición expresa de la Ley 1437 de 2011 artículo 306, dispone lo siguiente:

Artículo 422. Título ejecutivo. 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

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 27 de enero de 2000. Expediente No. 13.103. Actor: STAR Ingenieros Civiles y Cía. Ltda., reiterado en la providencia del 12 de julio de 2001.

aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.

De la norma anterior se dispone que el título ejecutivo debe estar compuesto por unos requisitos sustanciales y unos formales:

Requisitos sustanciales:

Que en los documentos que sirven de base para la ejecución se encuentre consignada una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean liquidas o liquidables por simple operación aritmética en el caso de obligaciones pagaderas en dinero²

Requisitos formales:

- I) Que los documentos que integran el título ejecutivo conformen una unidad jurídica
- II) Que sean auténticos
- III) 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 contenciosos administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la Ley.

Así mismo el artículo 430 de la misma norma 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...(Negrilla fuera del texto).

Conforme la norma transcrita, el Juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el

² Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado 26.726, C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

documento idóneo que sirva de fundamento para la ejecución, teniendo en cuenta que carece de competencia para requerir a quien se considere acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento que constituye el título ejecutivo. Es al ejecutante a quien le corresponde demostrar su condición de acreedor.

Conforme a lo anterior, es preciso señalar que los documentos aducidos como título ejecutivo deben ser auténticos, ya que se estaría violando la seguridad jurídica teniendo en cuenta que se podría interponer similares acciones como tantas copias del documento que presta merito ejecutivo existan, al respecto la H. Corte Constitucional ha establecido: ³

"Como se puede observar, si bien la norma transcrita no hace referencia a documentos que reconocen derechos expedidos por autoridades o entidades administrativas, la exigencia que hagan los jueces para que éstos se aporten en primera copia no es arbitraria ni atenta contra el derecho a la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, tal como lo afirma la accionante en este caso, toda vez que la finalidad de este requerimiento es la de "dotar de seguridad jurídica al sujeto procesal que va a ser condenado, en este caso, a una entidad pública, lo cual se traduce en la certidumbre que tendrá el deudor de que no será ejecutado por la misma obligación en una oportunidad ulterior"

De igual manera, el H. Consejo de Estado⁴ lo ha decantado en su jurisprudencia:

"...i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original"

³ Sentencia T-747 de 2013 M.P Dr. Jorge Ignacio pretelt Chaljub

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Enrique Gil Botero. Sentencia del 24 de abril de 2014. Radicado 07001-23-31-000-2000-00118-01(26621)

para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias. (...)

*Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, **existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohíba en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 –nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”***

Así mismo el artículo 215 de la ley 1437 de 2011⁵ inciso segundo establece:

La regla prevista en el inciso anterior no se aplicara cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la Ley.

Del anterior análisis jurisprudencial y normativo se puede percibir que en materia de títulos ejecutivos, para proceder a librar mandamiento de pago se hace necesario que el documento sea aportado en copia autentica, pues este es uno de los requisitos formales exigidos para dichos títulos que permite dotar de seguridad jurídica al ejecutado, para que posteriormente no se

⁵ Establecía el valor probatorio de las copias simples, derogado en su inciso 1º por el artículo 626 del Código General del Proceso.

presenten acciones con similares pretensiones valiéndose de copias simples del título ejecutivo.

3.4 Caso concreto: La parte ejecutante solicita que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra del MUNICIPIO DE BUENAVISTA, por valor de VEINTITRES MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CIEN PESOS MCTE (\$23.739.100), derivados del saldo por pagar del Contrato de Interés Público N° 001-2015 del 6 de abril de 2015, los intereses comerciales, así como el pago de costas y gastos del proceso.

Como título de recaudo se aportaron los siguientes documentos:

-Copia autentica del Contrato de Interés Público N° 001 de 2015, celebrado entre la Alcaldía Municipal de Buenavista y la FUNDACIÓN JUVENTUDES AL SERVICIO SOCIAL –FUNJUSERS-, cuyo objeto fue: *"anuar esfuerzos para ejecutar y realizar talleres prácticos en artes, manualidades y oficios, así como para brindar capacitaciones de estilos de vida saludables y la buena utilización del tiempo libre a sesenta (60) adultos mayores del municipio de Buenavista (fl.6-12).*

-Copia autentica del Acta de iniciación de fecha 13 de abril de 2015, correspondiente al Contrato de Interés Público N° 001 de 2015 en mención, suscrita por el Supervisor de la Secretaria de Salud Municipal de Buenavista y por el Representante Legal de FUNJUSERS (fl.16).

-Copia autentica del Acta final de fecha 6 de octubre de 2015, correspondiente al Contrato N° 001 de 2015 en mención, en documento incompleto (fl.17).

-documento original de las Actas parciales N°1 del 17 de julio de 2015, N°2 del 2 de septiembre de 2015 y N°3 del 7 de septiembre de 2015, correspondientes al Contrato N° 001 de 2015, aludido, suscritas por el Supervisor de la Secretaria de Salud Municipal de Buenavista y por el Representante Legal de FUNJUSERS (fls.19-24).

-Documento original del Certificado de fecha 2 de septiembre de 2015, expedido por la Secretaria de Salud Municipal de Buenavista, mediante el cual, se hace constar que FUNJUSER, prestó servicios profesionales en desarrollo del proyecto: ANUAR ESFUERZOS PARA EJECUTAR Y REALIZAR TALLERES PRACTICOS EN ARTES, MANUALIDADES Y OFICIOS, ASÍ COMO BRINDAR

CAPACITACIONES DE ESTILOS DE VIDA SALUDABLE PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SALUD Y LA BUENA UTILIZACION DEL TIEMPO LIBRE A 60 ADULTOS MAYORES DE MUNICIPIO DE BUENAVISTA (fl.25).

-Copia simple del Certificado de Disponibilidad Presupuestal Nº 246 y de Registro Presupuestal Nº 238, correspondientes al contrato aludido (fls.29-30).

-Copia simple del Decreto Nº 101 del 31 de diciembre de 2015, expedido por la Alcaldía Municipal de Buenavista, mediante el cual, se establecen varias cuentas por pagar para la vigencia fiscal del 2015, entre las cuales, se observa una cuenta a nombre de la FUNDACION JUVENTUDES AL SERVICIO SOCIAL, por valor de \$23.739.100 (fls.31-37).

Copia simple de la Resolución Nº 1284 del 31 de diciembre de 2015, mediante la cual, el Municipio de Buenavista ordena el pago de una cuantía equivalente a \$23.739.100, para el cumplimiento del objeto del contrato descrito y la Orden de pago Nº 1284 del 31 de diciembre de 2015, por dicho valor (fls.39-40).

Revisado el libelo introductorio y sus anexos nos encontramos en una demanda ejecutiva en la cual no se persigue el pago de acreencias laborales, en virtud de ello, se observa que no se demostró que se haya agotado el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, atinente a la conciliación prejudicial.

Aunado a lo anterior, varios de los documentos aducidos como título ejecutivo se encuentran aportados en copia simple, a saber; el Certificado de Disponibilidad Presupuestal Nº 246 y el Registro Presupuestal Nº 238 correspondientes al contrato aludido, de igual manera, el Decreto Nº 101 del 31 de diciembre de 2015 y la Resolución Nº 1284 del 31 de diciembre de 2015, descritos.

Lo anterior, de conformidad con lo expuesto no permite librar mandamiento de pago.

En consecuencia, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE a la parte accionante la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose. Realizado lo anterior archívese el expediente.

TERCERO: Téngase al Dr. CARLOS ADOLFO DE LA OSSA BUELVAS, identificado con la C.C. N° 92.034.230 y T.P N° 255.926 como apoderado de la parte ejecutante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

La Juez,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SINCELEJO-SUCRE

Por anotación en ESTADO No _____, notificó a las partes de la providencia anterior, hoy _____ de _____ de 2019, a las 8:00 a.m.

LA SECRETARIA