



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 18 N° 20-34, Tercer Piso, Edificio Guerra, Tel. N°: (5) 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, veintinueve (29) de septiembre de dos mil catorce (2014)

EJECUTIVO

RADICACIÓN NO 70001-33-33-004-2014-00144-00

**EJECUTANTE: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -
CARSUCRE**

**EJECUTADO: CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA
REGIÓN CARIBE COLOMBIA - CODESCAC**

1. ASUNTO A DECIDIR

Se procede a decidir sobre el mandamiento ejecutivo solicitado por la ejecutante CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE, a través de apoderado judicial, contra la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN CARIBE COLOMBIA - CODESCAC.

2. ANTECEDENTES

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE, a través de apoderado, instaura demanda ejecutiva, a efecto de que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN CARIBE COLOMBIA, por la suma de CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS (\$58.495.125.00), más las costas del proceso, por concepto de incumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Cofinanciación No. 0001 de fecha 24 de junio de 2011.

El Convenio de Cofinanciación No. 0001 de fecha 24 de junio de 2011, tenía por objeto la ejecución de todos los alcances y compromisos de la propuesta definida como "ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA CON MIRAS A LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE SUELOS COMO ESTRATEGIA PARA MITIGAR LOS IMPACTOS DEL FENÓMENO DE LA

NIÑA EN EL CORREGIMIENTO DE PUEBLO NUEVO PRIMERO DEL MUNICIPIO DE GALERAS – SUCRE.”

Atendiendo a que CODESCAC no ha cumplido las obligaciones derivadas del convenio de cofinanciación, en audiencia del 30 de julio de 2013 se resolvió, entre otros, (i) Declarar el incumplimiento parcial del Convenio No. 0001 de 2011, de fecha 24 de junio de 2011, celebrado entre la Corporación Autónoma Regional de Sucre – Carsucre, el Municipio de Galeras y la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC; (ii) Como consecuencia de lo anterior la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC” y la compañía aseguradora CÓNDOR S.A., deberán pagar a CARSUCRE la suma de \$32.767.125, por concepto del daño o perjuicios causados; más la suma de \$25.728.000, correspondiente a la Cláusula Penal Pecuniaria establecida en el Convenio No. 0001 de 2011, equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del convenio, a título de indemnización por los perjuicios causados a CARSUCRE por el incumplimiento parcial de las obligaciones convenidas, para un total a pagar de \$58.495.125,00. El riesgo de cumplimiento está amparado a través de la Póliza Única de Seguro de Cumplimiento No. 300019288, con fecha de expedición 29 de junio de 2011¹.

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

- Copia auténtica del Convenio de Cofinanciación proyecto “Establecimiento de sistemas de producción agroecológica con miras a la conservación y manejo de suelos como estrategia para mitigar los impactos del Fenómeno de la Niña en el corregimiento de Pueblo Nuevo Primero del Municipio de Galeras – Sucre”, No. 0001 de fecha 24 de junio de 2011 (fol. 6 - 9).
- Copia auténtica de la Póliza de Seguro de Cumplimiento N° 300019288, con fecha de expedición 29 de junio de 2011, con vigencia desde el 24 de junio de 2011 hasta el 24 de junio de 2015, expedida por la compañía de Seguros CÓNDOR S.A. (fol. 10).

¹ Folio 12 a 17 del expediente.



- Copia auténtica de la Resolución No. 0390 del 29 de junio de 2011, por medio de la cual se aprueba una póliza única de garantía (fol. 11).
- Copia auténtica del Acta de continuación de audiencia para determinar posible incumplimiento del contratista. Referencia: Convenio No. 0001 de 2011, donde se resolvió y consta la declaratoria de incumplimiento parcial del mencionado convenio (fol. 12 - 17).
- Copia auténtica del oficio No. 3937 de fecha 02 de agosto de 2013, por medio del cual se le envió copia del acta mediante la cual se declaró el incumplimiento parcial del convenio a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC (fol. 18).
- Copia auténtica del escrito de fecha 12 de agosto de 2013 (recibido: 13 de agosto de 2013 por CARSUCRE), mediante el cual el representante legal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC, presentó recurso de reposición contra la Resolución N° 0603 de fecha 24 de agosto de 2012 y los citados en la Audiencia celebrada los días 7 de junio de 2013 y 30 de julio de 2013 por medio del cual se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento parcial del Convenio de Cofinanciación N° 0001 de 2011 y hace efectiva la póliza" (fol. 19 - 21).
- Copia auténtica de la Resolución No. 0808 de fecha 11 de octubre de 2013 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición (fol. 22 - 24).
- Copia auténtica del oficio No. 5345 de fecha 16 de octubre de 2013, contentivo de la citación al representante legal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC, para notificación personal de la resolución No. 0808 de fecha 11 de octubre de 2013 (fol. 25).
- Copia auténtica del oficio 5914 de fecha 18 de noviembre de 2013, contentivo de la notificación por Aviso de la Resolución la resolución No. 0808 de fecha 11 de octubre de 2013 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto (fol. 26).

- Certificado de existencia y representación legal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC (fol. 27 - 29).
- Certificación expedida por el tesorero pagador de la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE, donde consta la sumas de dinero canceladas a la fundación CODESCAC en orden a la ejecución del Convenio 001 de 2011 (fol. 30 - 31).

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

3. CONSIDERACIONES

El artículo 299 del CPACA, determina que 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 de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

En cuanto a la competencia de los Juzgados Administrativos el artículo 155 ibídem, señala que estos conocerá de los asuntos cuya cuantía no exceda de 1500 SMLMV, como lo es en el presente caso.

Así las cosas, establecida la competencia, el Despacho en atención a que el proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, procederá a revisar el fundamento de la misma.

El artículo 422 del Código General del proceso, establece:

Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan de su deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de 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.

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".²

Así mismo, en Sentencia del 27 de enero de 2005³, el Consejo de Estado 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."*⁴

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

² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 22 de junio de 2001. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque. Radicado: 44001 23 31 000 1996 0686 01 (13436)

³ Sección Tercera. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Radicado: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322)

⁴ Cita textual: "Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, providencia de 20 de noviembre de 2003."

"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."⁵

De lo anterior se colige que, cuando la obligación proviene de un contrato estatal, debe integrarse el título ejecutivo complejo, anexando copia auténtica del contrato y demás documentos que se pacten en el contrato y que contengan una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor.

En el caso en estudio, el ejecutante solicita librar mandamiento de pago por los siguientes conceptos a saber:

1. Por concepto del daño o perjuicio causado la suma de \$32.767.125.
2. Por el pago de la cláusula penal pecuniaria impuesta la suma de \$25.728.000.

Dichos conceptos son determinados en el Acta de Continuación de Audiencia para Determinar Posible Incumplimiento del Contratista. Referencia: Convenio No. 0001 de 2011, donde se resolvió y consta la declaratoria de incumplimiento parcial del mencionado convenio, ordena el pago de daños o perjuicios causados e impone la cláusula de penal (fol. 12 - 17).

En efectos, para constituir el título ejecutivo se necesita de diferentes documentos a saber:

- 1) Contrato estatal o la copia auténtica de éste y los acuerdos o actas que lo modifican, siempre que se relacionen directamente con la declaratoria de incumplimiento unilateral para hacer efectiva la cláusula penal.⁶
- 2) Los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato estatal, como son la resolución de aprobación de la garantía y la certificación de existencia de disponibilidades presupuestales, consagrados en el artículo 41 de la ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.⁷

⁵ Cita del texto citado: "Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25.356, providencia de 11 de noviembre de 2004."

⁶ RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa. Cuarta Edición, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., Medellín, 2013, p. 230, 231.

⁷ *Ibidem*.



- 3) El acto administrativo que declaró el incumplimiento contractual y dispuso hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, con las constancias de notificación a los interesados (contratista y tercero garante) y de firmeza, al igual que los actos que resuelven los recursos gubernativos, si son interpuestos, con las constancias de notificación y firmeza.⁸
- 4) La acreditación de la existencia y representación legal del contratista y el tercero garante – tratándose de personas jurídicas, de conformidad con el artículo 627 del CGP.⁹

Con respecto al valor de las copias que se aportaren como título ejecutivo tenemos que el artículo 297 del CPACA establece:

Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

(...)

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.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

En lo atinente al valor probatorio de las copias, es pertinente aclarar que el CPACA establecía en su artículo 215, la forma de valorar las copias simples, no obstante dicho artículo fue derogado por el Código General del Proceso.

Al no existir norma expresa en el CPACA que nos indique la forma de valorar dichos documentos, es necesario aplicar la remisión normativa establecida en el artículo 306 del CPACA, donde se manifiesta que en los aspectos no contemplados se seguirá el Código de Procedimiento Civil, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción contenciosa administrativa.

⁸ *Ibídem.*

⁹ *Ibídem.*

Si bien se hace la remisión al CPC, al estar éste Código derogado por el Código General del Proceso, se debe entender hecha la remisión al último, por ser el código procedimental vigente y aplicable en estos momentos a nuestra jurisdicción.

El CGP establece en su artículo 244, que documentos se consideran auténticos.

ARTÍCULO 244. DOCUMENTO AUTÉNTICO. *Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.*

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.

Con respecto a la forma como deben aportarse los documentos al proceso, el artículo 245, del mismo articulado nos dice:

ARTÍCULO 245. APORTACIÓN DE DOCUMENTOS. *Los documentos se aportarán al proceso en **original o en copia**.*

Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada. Cuando se allegue copia, el aportante deberá indicar en dónde se encuentra el original, si tuviere conocimiento de ello.

Por último, el artículo 246 del mismo código establece el valor probatorio de las copias de la siguiente forma:

ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. *Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, **salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.***

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.



De lo anterior tenemos que con la implementación del nuevo código procedimental, las copias adquirieron el valor de documentos auténticos al igual que su original, inclusive en los documentos públicos, mientras no hayan sido tachados de falsos o desconocidos, siendo obligatorio lo manifestado para todas las jurisdicciones.

Los documentos podrán ser aportados al proceso en original y copia, sin embargo, el mismo artículo impone una obligación procesal a la persona que aporte el documento, pues cuando tenga el documento original, es deber de la misma aportarlo, o contrario sensu, en caso de no poder aportarlos deberá expresar una causa justificada para dicha omisión, asimismo, si no se encuentra en su poder deberá indicar en donde se encuentra el original.

Por último, las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, siempre y cuando una disposición determine que sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia, disposición aplicable para el caso de los ejecutivos.

En este caso, si el título ejecutivo está conformado por un acto administrativo, el ejecutante deberá cumplir con los requisitos exigidos en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, que obliga a ser aportado con las constancias de la entidad que lo expidió debe ser auténtica y su primer ejemplar.

Analizado el marco normativo sobre el cual debemos hacer al análisis para efectos de determinar si se libra mandamiento de pago o no, pasamos a resolver el caso concreto.

Teniendo claro que lo que se busca es la ejecución de una obligación emanada de un contrato estatal, en la que se declara el incumplimiento solicitando el pago de los perjuicios causados y de la cláusula penal pecuniaria, podemos decir que el demandante deberá aportar los siguientes documentos.

- 1) El contrato estatal o la copia de éste, siempre y cuando manifieste el por qué no se aportó el original y en ese caso donde se encuentra.
- 2) El Certificado de Registro Presupuestal, o su copia con las indicaciones descritas en el numeral anterior.

- 3) Copia auténtica con indicación de ser el primer ejemplar de la resolución que aprueba las pólizas.
- 4) Copia auténtica con indicación de ser el primer ejemplar del acto administrativo que declaró el incumplimiento contractual y dispuso hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, con las constancias de notificación a los interesados (contratista y tercero garante) y de firmeza, al igual que los actos que resuelven los recursos gubernativos, si son interpuestos, con las constancias de notificación y firmeza.
- 5) La acreditación de la existencia y representación legal del contratista y el tercero garante – tratándose de personas jurídicas, de conformidad con el artículo 627 del CGP.

En el presente caso se aporta el contrato estatal en copia auténtica, sin que se indique el por qué no fue aportado el original y el lugar donde se encuentra.

No se aportó registro presupuestal, como tampoco el primer ejemplar de la resolución que aprueba las pólizas.

Pese a que se aportó copia auténtica del acto administrativo que declaró el incumplimiento contractual y dispuso hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y de la Resolución No. 0808 del 11 de octubre de 2013, que resuelve el recurso de reposición, pero en ellas no se indicó que son el primer ejemplar.

Se aportan copias auténticas los oficio No. 5345 de fecha 16 de octubre de 2013, por medio del cual se citó al representante legal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Caribe Colombiana - CODESCAC, para notificación personal de la resolución No. 0808 de fecha 11 de octubre de 2013 y el oficio 5914 de fecha 18 de noviembre de 2013, a través del cual se surtió la notificación por aviso de la Resolución No. 0808 de fecha 11 de octubre de 2013, pero no se allegó la certificación de firmeza del acto administrativo; así como tampoco las constancias de notificación a la Compañía de Seguros Generales Cóndor S.A.



Se aporta el certificado de existencia de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REGIÓN DEL COLOMBIANA, pero no aporta documento donde se acredite la existencia y representación legal de la entidad garante, en este caso, COMPAÑÍA DE SEGUROS CÓNDOR S.A.

Así las cosas; como se observa, no se integró en debida forma el título ejecutivo complejo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, pues es indispensable que todos y cada uno de los documentos que lo conforman, en su conjunto, muestren la existencia de la obligación, clara, expresa y actualmente exigible, requisitos que se reitera no se cumplen en el asunto de la referencia.

En virtud de lo anterior, los documentos aportados con la demanda no constituyen título ejecutivo complejo, conforme lo exige el artículo 297 del CPACA, por lo que mal podría tenerse a los documentos allegados, como idóneos para adelantar proceso ejecutivo, lo que hace forzoso para el Despacho negar el mandamiento de pago aquí pretendido.

En consecuencia, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo,

RESUELVE

PRIMERO: DENIÉGUESE el mandamiento ejecutivo solicitado por la Corporación Autónoma Regional de Sucre contra la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Región Del Colombiana, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE la devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme está decisión, **ARCHÍVESE** el expediente.

CUARTO: RECONÓZCASE personería para actuar como apoderado de la parte ejecutante al abogado DAVID EDUARDO COLLANTE VÁSQUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 92.543.144 de Sincelejo, portador de la T.P. N° 147.547 del C. S. de la J., en los términos del poder a él conferido, obrante a folio 32.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA
Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____.
De hoy, _____, a las 08:00 a.m.

MARÍA PATRICIA GÓMEZ SALAZAR
Secretaria