



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTIUNO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN
Medellín, veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Proceso	Ejecutivo
Demandante	Federación Colombiana de Municipios
Demandado	Municipio de Medellín
Radicado	05001-31-03-001-2013-00365-00
Asunto	Sentencia No.

Superadas todas las etapas propias del trámite ejecutivo, se procede a emitir la sentencia que resuelva, en primera instancia, el presente proceso instaurado por la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

1. ANTECEDENTES

1.1. Los fundamentos fácticos

A través de apoderada judicial, la parte actora manifestó que el MUNICIPIO DE MEDELLÍN le adeuda el 10% de los recaudos realizados por multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, correspondientes al período comprendido desde el 8 de noviembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2003, conforme a los artículos 10, 11, 160 de la Ley 769 de 2002, deuda que corresponde a \$956.698.953, la cual afirma que fue **“reconocida por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, mediante oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006”**, de manera que se constituye un título ejecutivo complejo conformado por el artículo 10 ibídem y la certificación contenida en el oficio mencionado.

Dijo que la parte demandada ha reconocido la existencia de la obligación como consta en el acta de conciliación extrajudicial del 12 de abril de 2013, suscrita ante la Procuraduría 31 Judicial II para asuntos administrativos, aun cuando argumenta la falta de cobro por parte de la Federación y la falta de pago del municipio, por lo que afirma la existencia de una obligación clara, expresa y exigible que puede ser cobrada ejecutivamente.

Además, señaló que adelantó trámite de conciliación previa a la iniciación del proceso ejecutivo, como requisito de procedibilidad conforme lo establece la Ley 1551 de 2012 en su artículo 47.

Es de anotar que la parte actora solicitó que previo a librar mandamiento de pago, se ordenara que por parte del MUNICIPIO DE MEDELLÍN se realizara el reconocimiento del oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006.

1.2. Pretensiones

Con base en lo anterior, solicitó librar mandamiento de pago contra el MUNICIPIO DE MEDELLÍN por la suma de \$956.698.953 como capital correspondiente al 10% de los recaudos realizados por multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, correspondientes al periodo comprendido entre el 8 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2003, más los intereses moratorios **desde que la obligación** se hizo exigible hasta el pago total, a la tasa fijada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1.3. Trámite en esta instancia

Por auto del 11 de septiembre de 2013 (fl. 51), el juzgado que conoció inicialmente del proceso dispuso la citación del por entonces alcalde de Medellín, Aníbal Gaviria Correa, para que procediera al reconocimiento del documento aportado como “presunto” título ejecutivo, diligencia que fue programada y llevada a cabo sin la presencia del citado, a pesar de la petición que el día anterior a la misma fue formulada por la parte citada a través de apoderado judicial, en la que solicitó que el documento objeto de reconocimiento lo fuera por la persona que lo suscribió y que a ella se citara.

En tal virtud, mediante auto del 4 de abril de 2014 (fl. 71 y 72), se dio aplicación al artículo 274 del C. de P. C. teniendo por surtido el reconocimiento del documento, y allí mismo se libró mandamiento de pago por la cifra pedida más los intereses a la tasa equivalente a 1.5 veces el interés bancario corriente certificada mes a mes por la autoridad encargada, a partir del 1º de enero de 2004 y hasta el pago total de la obligación.

De dicho auto se tuvo por notificada la parte demandada por auto del 12 de junio de 2014 (fl. 92), quien formuló como excepciones las de **Prescripción de la acción**, por haber pasado más de cinco años desde el surgimiento de la obligación sin que se haya verificado el cobro ni el pago de la misma; la de **Falta de jurisdicción y competencia** al considerar que la obligación que se persigue surge de un contrato interadministrativo y por tanto es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y la **Genérica**.

De dichas excepciones se corrió traslado a la parte actora, quien se opuso a la prosperidad de las mismas y en su escrito manifestó que lo reclamado no tiene origen en el contrato interadministrativo sino en la Ley 769 de 2002, y que las obligaciones legales no prescriben. Además, señaló que sin en gracia de discusión se aceptara la aplicación de la figura de la prescripción, debe determinarse desde cuándo las obligaciones a favor de la demandante son exigibles, y al respecto manifestó que ello se da a partir del pago de las

multas por parte de los infractores, de ahí que como no todas las multas y sanciones se cancelan en el mismo período en que se imponen, pagándose algunas con posterioridad a la realización de la infracción, no existe una única fecha de generación de la obligación sino que **se trata de una obligación de tracto sucesivo** que está en términos para ser reclamada.

Por auto del 20 de agosto de 2014 se decretaron las pruebas pedidas, las que se practicaron de acuerdo al interés puesto en ello por las partes; seguidamente se corrió el traslado para alegar, oportunidad que fue aprovechada por ambas partes para insistir en sus respectivas posiciones.

Agotado el procedimiento conforme al rito legalmente previsto para el proceso ejecutivo, se procede a desatar el litigio en esta instancia previas las siguientes

2. CONSIDERACIONES

2.1. Presupuestos procesales

Previo al análisis de fondo sobre el asunto planteado debe analizarse la concurrencia de los llamados presupuestos procesales, necesarios para la regular formación y el perfecto desarrollo del proceso.

En ese orden, debe decirse que si bien en consideración de la funcionaria que tramitó antes este proceso, correspondía conocerlo a la jurisdicción administrativa, hecho que suscitó un conflicto negativo de competencia entre el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Medellín, que posteriormente fue convertido en el actual 21 Civil del Circuito de Medellín, y el Juzgado 25 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, y que el mismo hubiera sido resuelto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura quien determinó que era el otrora Juzgado Sexto Civil del Circuito el competente para conocer del asunto, lo que cerró totalmente la posibilidad analizar y cuestionar nuevamente este aspecto.

Con dicha claridad, asumiendo entonces que en virtud de dicha decisión este Despacho es competente para conocer del asunto, se entienden acreditados los presupuestos procesales de **la competencia**, que para este caso y atendiendo a la naturaleza del asunto, cuantía y domicilio del demandado, se radica en el Juez Civil con categoría de Circuito de esta localidad; **la capacidad** para ser parte, referida a la existencia de las personas jurídicas que

comparecen y que no fue objeto de cuestionamiento; **la capacidad procesal**, relacionada con el tema de la representación y que respecto a las partes se encuentra debidamente acreditada con los poderes que otorgaron a sus abogados para que les representen. Finalmente, en cuanto a la **demanda en forma**, que atañe a los requisitos legales para la determinación de la pretensión procesal, dicho presupuesto no admite reparo en tanto la misma se concreta en el cobro ejecutivo de unas sumas de dinero que, según se afirma, derivan de un título complejo aportado como soporte de la demanda.

En cuanto a la **legitimación en la causa**, que conjuntamente con el interés para obrar y la tutela de la norma sustancial, constituyen presupuestos o condiciones necesarias para una decisión de mérito, se advierte que en tratándose de acciones ejecutivas, este presupuesto debe verificarse, de oficio, desde la presentación de la demanda, toda vez que la certeza que emerge del documento base de recaudo involucra los extremos de la relación obligacional, esto es, el acreedor y el deudor, la prestación y la fecha en que la misma se hizo exigible.

Se descarta, asimismo, la existencia de vicios en el trámite que configuren alguna de las causales de nulidad taxativamente consagradas en el art. 140 del Código de Procedimiento Civil y en el artículo 29 superior, en cuanto a la prueba obtenida con violación al debido proceso.

2.2. Problema jurídico

Se tiene que la demandante, **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**, acude a la vía ejecutiva en procura de obtener los dineros que afirma le son adeudados por el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, correspondientes al 10% de las multas e infracciones de tránsito por el período comprendido entre el 8 de noviembre de 2002 al 10 de octubre de 2003, y del 11 de octubre al 31 de diciembre de 2003.

Acorde con las pretensiones contenidas en la demanda y las excepciones formuladas por la parte demandada, corresponde a este Despacho determinar, en primer lugar, **si la documentación aportada como base de la demanda es idónea para sustentar la ejecución**, y solo en caso de superarse este examen deberá determinarse si hay lugar a continuar la misma en la forma dispuesta en el mandamiento de pago, o si debe prosperar alguna de las excepciones formuladas por la parte demandada.

Para tal efecto, las consideraciones jurídicas habrán de centrarse en las particularidades del proceso ejecutivo, los requisitos tanto formales como sustanciales que deben reunir los documentos que sustentan la ejecución y las excepciones de mérito que fueron invocadas por la parte demandada.

2.3. Del proceso ejecutivo

Por medio de la ejecución forzosa, actividad procesal legalmente reglamentada, el acreedor, con fundamento en un documento constitutivo de plena prueba contra el deudor, solicita la protección jurisdiccional del Estado a efecto de que la prestación a cargo de éste se satisfaga de manera coercitiva, lo cual evidencia la necesidad de un documento que, conforme a las normas legales, presente un grado de certeza en la pretensión que se va a procesar, lo que implica la existencia de un derecho cierto en cabeza del acreedor o demandante y una obligación por cumplir a cargo del deudor a quien se llamará como demandado.

El artículo 488 del C. de P. Civil establece que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley. Esta norma consagra, entonces, los elementos indispensables para que respecto a un documento determinado pueda predicarse la calidad de título ejecutivo y, de contera, para que pueda ser el sustento de un procedimiento ejecutivo.

Ahora, conforme lo tiene establecido la doctrina¹, para que pueda predicarse el mérito ejecutivo de un documento, éste debe cumplir los siguientes requisitos:

(i) Que conste en un documento: entendiéndose por éste, lo comprendido en el artículo 251 del C. de P.C.; ahora, no significa lo anterior que deba tratarse de un solo documento, pues la obligación puede tener como fuente varios documentos y de especies diferentes, conformando en este caso un título ejecutivo complejo;

(ii) Que el documento provenga del deudor o de su causante: siempre y cuando se refiera a aquellos títulos contractuales y los originados en actos unilaterales, exigencia que no se predica de todos los documentos ya que, como menciona el artículo 488 ibídem, el título

¹ Véase ... Pineda Rodríguez, Alfonso y Leal Pérez, Hildebrando. *“El Título Ejecutivo y los Procesos Ejecutivos”*, Editorial LEYER. Octava Edición, Bogotá. 2011”.

ejecutivo puede provenir de una decisión judicial, de un contrato o convención, de un acto administrativo o de un acto unilateral del deudor;

(iii) Que el documento sea auténtico: significa ello que constituya plena prueba contra el deudor;

(iv) Que la obligación contenida en el documento sea clara: es decir, que con la mera observación se tenga que el documento contentivo de la obligación, contiene los elementos del título ejecutivo; dicha claridad debe estar no solo en la forma exterior del documento respectivo, sino en el contenido de fondo, abarcando todos los elementos necesarios para determinarla como el objeto, el acreedor, el deudor, la causa, sin que haya lugar a la ambigüedad, duda o confusión.

(v) Que la obligación sea expresa: o sea, que ésta tendrá que estar delimitada en el documento, pues solo lo que se expresa allí es motivo de ejecución;

(vi) Que la Obligación sea exigible: refiere a que al momento de ejercer el derecho de acción, no haya condición suspensiva ni plazos pendientes que hagan eventuales o suspendan sus efectos, además de encontrarse en mora el deudor.

3. EL CASO CONCRETO

Teniendo claras las pretensiones y excepciones formuladas, el análisis ha de fundarse, **primero**, en el examen del título ejecutivo que sustenta la ejecución pretendida, a efectos de determinar su idoneidad, teniendo en cuenta que el mandamiento de pago librado no es óbice para que en esta oportunidad procesal se realice un nuevo control de legalidad tal como lo tiene establecido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia al señalar que:

*“la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, implica el previo y necesario análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal; por lo tanto, no funda la falta de competencia la discrepancia que pueda surgir entre la preliminar orden de pago y la sentencia que, con posterioridad, **decida no llevar adelante la ejecución por reputar que en el título aportado no militan las condiciones pedidas por el artículo 488 del C. de P. Civil**”* (G. J., tomo CXCII, pág. 134)”²

² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente: William Namén Vargas. Sentencia de tutela del 9 de abril del 2010. Referencia: 11001-02-03-000-2010-00458-00

Pues bien, al examinar la documentación que fue aportada por la demandante y que reposa de folios 10 a 24 del expediente, sobre la cual se pretendió soportar la constitución de un título ejecutivo complejo, se advierte lo siguiente:

a) A folios 10 y 11, reposa copia simple de comunicación remitida por quien dice ser el Secretario de Transportes y Tránsito a la representante legal de la persona jurídica REMO S. A., entidad totalmente diferente a la acá demandante, donde previa referencia a una comunicación donde se relación una deuda por concepto del 10% del recaudo de multas por infracciones de tránsito, le manifiesta que *“la Secretaría es consciente del compromiso de cumplir con lo que se debe, sin embargo y siendo estos dineros del erario público, requerimos por parte de esa entidad que usted lidera, los soportes para el respectivo acuerdo de pago al cual llegaren las dos entidades; entendidos los soportes como **la relación de las resoluciones, comparendos y demás actos administrativos que soportan la deuda relacionada...**”*. Dicho documento, para este Despacho, nada dice en relación con la aceptación de la deuda aquí perseguida por parte del Municipio de Medellín y a favor de la parte demandante, teniendo en cuenta que allí no solo se hace referencia a una cifra diferente a la relacionada en la demanda, sino que además es una comunicación dirigida a una persona distinta de la actora.

b) El documento de folios 12 y 13, de fecha 18 de mayo de 2011, es una copia de un escrito emitido por la parte actora, el cual define como “Aviso de Cobro” y lo dirige a la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín; por tanto, no puede admitirse como prueba de lo adeudado en tanto no es un documento que provenga de la parte a quien se atribuye la mencionada deuda.

c) El documento que reposa a folios 14 y 15, es copia de una comunicación que dirige el Secretario de Transportes y Tránsito de Medellín el 28 de junio de 2011 a la Directora Nacional del SIMIT (E), como respuesta a un aviso de cobro del **26 de mayo de 2011**, el cual refiere como radicado con el No. 2011-00203167, del cual no se aportó copia conjuntamente con la documentación a que se viene haciendo referencia y con la cual se pretende constituir el título ejecutivo. De ahí que no haya posibilidad de enlazarlo con los demás documentos, máxime que en él no refiere una cifra concreta.

d) El documento que en copia reposa de folio 16 a 19, es una respuesta remitida por la parte actora a la Secretaría de Transportes y Tránsito de Medellín, mediante la cual le hace una serie de aclaraciones frente a lo mencionado en el documento descrito en el literal anterior, para finalmente referir a una comunicación del 23 de mayo de 2006, señalando

que en aquella se certificaron los valores adeudados por la demandada, sin que se acompañen las mencionadas certificaciones que, para el caso, debían ser aceptadas o emitidas por quien tenía la facultad de obligar a la parte demandada.

e) A folio 21 aparece copia de la comunicación remitida por la representante legal de la persona jurídica Recaudos Modernos S. A. a la representante legal del SIMIT el 13 de julio de 2012, documento que en nada incide para la constitución de un título ejecutivo, en tanto se limita a informarle que le remite la copia del oficio No. 200600133133 del 23 de mayo de 2006, la cual acompaña, y le informa además que es para que proceda a iniciar proceso ejecutivo ante el Municipio de Medellín.

f) Se tiene a folio 22 y 23 copia simple del oficio al que se hace referencia en el anterior literal, el cual es dirigido al Jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín por Gabriel Jaime Gutiérrez Grisales, quien firma como Profesional Universitario Financiero (E) – Interventor Financiero, mediante el cual le transmite que en virtud del análisis de determinadas cifras se concluye que el Municipio de Medellín no ha pagado – Con el resultado de la actualización al software del Tránsito-, a la Federación Colombiana de Municipios, la suma de \$956.698.953 por el período comprendido entre el 8 de noviembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, y le dice que como soporte de las cifras le anexa fotocopias de los reportes denominados “Distribución Recaudos SIMIT”, cuya fuente es el Sistema de Información Q/X de la Secretaría de Transportes y Tránsito del Municipio de Medellín, correspondientes al período en estudio.

Para este Despacho dicho documento, sobre el cual pretende la parte actora edificar la ejecución con apoyo en las disposiciones legales contenidas en la Ley 769 de 2002, carece de la fuerza necesaria para servir como parte de un título ejecutivo, en este caso complejo, pues si bien la parte actora argumenta que se trata de una “certificación” de lo adeudado, salta de bulto al analizar su contenido y la forma en que fue expedido que no tiene en sí mismo dicha connotación, en tanto solo se trata de una comunicación interna a nivel de la Secretaría de Hacienda, en la cual se está brindando una información que compete exclusivamente a quienes intervienen como emisor y receptor de dicha misiva, y de la cual pretende servirse la parte actora sin que se haya aportado al proceso evidencia de que quien emitió la misma tenía la facultad para obligar a la entidad demandada, ni que la cifra que allí le informa a un funcionario de la Secretaría de Hacienda haya sido aprobada por quien sí goza de dicha facultad para admitir una obligación a cargo del Municipio de Medellín y a favor de la demandante.

Es más, si se analiza el procedimiento de reconocimiento previo que se presentó en este proceso, considera el Despacho que no era procedente tener por reconocido el documento de folios 22 por parte del Despacho que en su momento conoció del proceso en aquella etapa previa al mandamiento de pago, sin tener en cuenta siquiera la manifestación que oportunamente y a través de apoderado judicial debidamente constituido reposa a folios 65, la que para este Juzgado debió ser estimada dado que allí se manifestaba claramente el desconocimiento de dicho documento por parte del Alcalde, sobre todo porque el documento había sido suscrito por fuera de su período de gobierno y porque expresamente se solicitó que se llamara a reconocimiento a quien había firmado y remitido el mismo.

De otro lado, considera el Despacho que al tratarse de un título ejecutivo complejo, no podía faltar el aporte de la relación de multas y sanciones impuestas y efectivamente cobradas, correspondientes al período en el que se afirma que se causaron, pues era sobre dichas cifras que se debía aplicar el porcentaje de que tratan las normas de la Ley 769 de 2002, el cual, tal como lo señaló enfáticamente la parte actora al dar respuesta a las excepciones, solo se hacía exigible una vez éstas fueran efectivamente recaudadas.

Bien es sabido que para la configuración de un título ejecutivo de carácter complejo, es imprescindible aportar de entrada con la demanda la totalidad de los documentos que lo componen, ya que al ser el título ejecutivo presupuesto de cualquier acción de esta naturaleza³, de su conjunto, no sobra insistir, debe desprenderse una obligación clara, expresa y exigible, cumpliendo con la totalidad de los requisitos que para su eficacia y validez prevé el artículo 488 del C. de P. C.

Para este Despacho entonces, en este caso, la escasa documentación aportada, sumada a la ausencia de la relación de multas y sanciones efectivamente recaudadas, da lugar a que la obligación perseguida no sea clara y expresa, y por ello no puede afirmarse que de ella pueda derivarse un título ejecutivo complejo, el que, se itera, debía ser aportado de entrada con la demanda, siendo suficiente por sí mismo para dar paso a la ejecución, lo que resulta suficiente para que se ordene cesar la ejecución sin que haya lugar al examen de las excepciones propuestas por el ente territorial demandada por permitirlo así el artículo 306 del C. de P. C., hoy replicado en el 282 del Código General del Proceso.

Resta señalar que por los resultados del proceso se condenará en costas a la parte actora FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS y a favor de la demandada

³ COUTURE, Eduardo, J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 1958. Pág. 447.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN, y por tanto en su liquidación se incluirá la suma equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de ejecutoria de esta providencia por concepto de agencias en derecho.

4. DECISIÓN

Sin más consideraciones y en mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIUNO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CESAR LA EJECUCIÓN en este proceso ejecutivo de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS contra el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS A LA PARTE ACTORA, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, a favor del MUNICIPIO DE MEDELLÍN. En la liquidación a realizarse por secretaría inclúyase por concepto de agencias en derecho la suma equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior decisión, se ordena levantar la medida de embargo que pesa sobre la cuenta de ahorros No. 501291009 del Banco Av Villas, cuyo titular es el demandado, la cual fue decretada por auto del 17 de septiembre de 2014. Ofíciase en tal sentido.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

JORGE HUMBERTO IBARRA
JUEZ

Firmado Por:
Jorge Humberto Ibarra
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **aabb42c9567070cedcc3dc4838659a915293d135dc7e55b7b44e86815ef4c7b0**

Documento generado en 20/02/2023 04:21:54 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>