

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE  
ANTIOQUIA

**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**

**MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**Medellín, siete (7) noviembre de dos mil trece (2013)**

**ACCIÓN: EJECUTIVA.**  
**DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LOPEZ CÁRDENAS.**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZA**  
**RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.**  
**PROCEDENCIA: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN.**  
**INSTANCIA: SEGUNDA.**

**ASUNTO: INTERLOCUTORIO Nro. SPO – 440.**

**TEMA: TÍTULO EJECUTIVO** - Documentos que deben aportarse a fin de constituir el título ejecutivo complejo que contenga la obligación con las características de ser clara expresa y exigible. **CONFIRMA AUTO.**

Se decide el Recurso de Apelación oportunamente interpuesto por la parte demandante, contra el auto del treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, mediante el cual decidió negar el mandamiento de pago solicitado por el señor FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS, en contra del Municipio de Tarazá - Antioquia.

**1. ANTECEDENTES**

El señor FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS, mediante apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva contra del Municipio de Tarazá, con

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

el fin de que se librara mandamiento de pago por la suma de CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$164.000.000), más los intereses moratorios al 0.5% mensual del valor reconocido en el documento llamado ACTA DE CONCILIACIÓN del 22 de diciembre de 2.011.

Adicionalmente se solicitó la condena en gastos y agencias en derecho.

Mediante el auto impugnado del 30 de agosto de 2.013, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, resolvió negar el mandamiento de pago, por considerar que no existe título ejecutivo (fl. 22)

El apoderado de la parte demandante, interpuso recurso de apelación frente a la decisión (fls. 23 a 25), el cual fue concedido y remitido el expediente a esta Corporación.

## **1. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA.**

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, previo análisis de las normas de competencia y de los requisitos del título ejecutivo en materia contractual negó el mandamiento de pago solicitado, por las siguientes razones:

En primer lugar afirmó, que el documento al que se denominó acta de conciliación, en realidad no lo es, pues no fue fruto de la mediación de un tercero, que en este caso por tratarse de un asunto de conocimiento de esta jurisdicción debió ser un agente del Ministerio Público.

Expresa, que en ese sentido, de conformidad con el artículo 12 del decreto 1617 de 2.009 el título ejecutivo es complejo y debe estar complementado con la decisión del Juez Administrativo que apruebe tal conciliación.

Consideró además, que si bien se aportó el documento denominado primera copia que presta mérito ejecutivo, del contrato de promesa de compraventa y copia simple del registro presupuestal y de un certificado de disponibilidad presupuestal, estos documentos no son suficientes para

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

dictar mandamiento de pago, pues según expresa, no aparece el acto que aprueba las garantías; y mucho menos prueba de que se hubiere cumplido el objeto del contrato.

## **2. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.**

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación, expresando, que es parcialmente cierto lo expresado en la decisión de primera instancia, pues es el documento aportado no cumple los requisitos para ser denominado conciliación y que así lo afirmó desde un comienzo. Que sin embargo, de conformidad con el artículo 488 del C. de P. C, tal documento presta mérito ejecutivo, pues fue obtenido como primera copia a instancias de un Juez de la República y que del mismo se desprende que el Municipio de Tarazá adeuda un dinero al demandante, que las partes pactaron una fecha de pago, que dicha fecha ya pasó y no ha pagado; que eso significa que hay una obligación de pagar una suma de dinero, que proviene del deudor y que no ha prescrito, que el texto es claro.

Expresa que entiende que el Juez quiera rodear de garantías al municipio, pero que para ello aportó copia de la promesa y de la escritura pública suscrita con ocasión de dicha promesa; que todos los demás documentos exigidos son actos preparatorios del contrato, que esa etapa ya pasó y que esos aspectos son del resorte de la Contraloría, Procuraduría y hasta Fiscalía.

## **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

Se procede por la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que negó el mandamiento de pago solicitado, por considerar el juez que no se integró debidamente el título ejecutivo complejo.

Previo a analizar el tema de fondo, considera la Sala procedente pronunciarse acerca de la competencia de esta jurisdicción para conocer del asunto, pues del recurso de apelación interpuesto, pareciera que el apoderado pretende, que el documento denominado "ACTA DE CONCILIACIÓN", sea valorado autónomamente como título ejecutivo a la

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

luz del artículo 488 del C. de P. C y si esto fuera así, la Jurisdicción competente para valorar tal documento, sería la Civil; sin embargo, interpretando la demanda y los documentos aportados con ella, no queda duda de que se trata del ejercicio de la acción ejecutiva derivada de un contrato estatal y por ello, se procederá a estudiar el asunto como un ejecutivo contractual, tal como lo hizo el señor Juez de Primera Instancia.

El tema planteado obliga a realizar un análisis sistemático de las normas que regulan la integración del título ejecutivo complejo proveniente de una relación contractual.

Antes de la expedición de la Ley 80 de 1.993, la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no tenía atribuido el conocimiento de procesos ejecutivos y fue precisamente dicha norma la que en su artículo 75, atribuyó esa competencia en los siguientes términos:

“Artículo 75. Del Juez competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y **de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa**”.  
(Negrillas para resaltar)

Con la entrada en vigencia de la Ley 1.437, se ratificó dicha competencia en el artículo 104 No. 6, veamos:

“Art. 104..., No. 6: Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; **e igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades**” (Negrillas para resaltar)

Y acerca del título ejecutivo, establece el artículo 488, del Código de Procedimiento Civil:

“Art. 488. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante...”

Por su parte el artículo 297 del CPACA, define para efectos del Código, el título ejecutivo contractual de la siguiente manera:

“3. Sin perjuicio de la prerrogativa de cobro coactivo que corresponde a las entidades públicas, prestarán merito ejecutivo los contratos o los documentos en que consten sus garantías sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

serán el acta de liquidación o cualquier otro acto administrativo 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.** (...)” (Negrillas para resaltar)

Acerca de los elementos del título ejecutivo en general se ha referido el Honorable Consejo de Estado, entre otras en providencia de 31 de agosto de 2.005, en el proceso radicado 05001-23-31-000-2003-01051-01(29288), con ponencia de la Doctora MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, en los siguientes:

“Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, artículo 488 del C. P. C., requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo.

- Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen de actos o contratos del deudor o de su causante (títulos contractuales), o de una sentencia de condena proferida por el juez (títulos judiciales) etc.
- Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una “obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”.

Frente a esas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando la obligación aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir que en el documento (s) que contiene la obligación debe constar en forma nítida el “crédito - deuda” sin que sea necesario acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello, como lo ha dicho la doctrina procesal colombiana, “Faltaría este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”. Otra de las cualidades necesarias para que una obligación contractual sea ejecutable es la claridad, esto es que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es que sea exigible, es decir que pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición; dicho de otra forma la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento”.

Acerca del título ejecutivo contractual, el H. Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar que “cuando la obligación que se cobra proviene de un contrato estatal, el título ejecutivo, por regla general, es complejo, en la medida que está conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente provenientes de la Administración, en los cuales conste el cumplimiento

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

de la obligación a cargo del contratista, y de las que se pueda deducir la exigibilidad de la obligación de pago para la entidad contratante”

De lo anterior se deduce que debe analizarse en cada caso concreto, cuáles son los documentos que deben aportarse a fin de constituir el título ejecutivo complejo que contenga la obligación con las características de ser clara expresa y exigible.

En este caso, se invoca como fuente de la obligación, el contrato de Promesa de Compraventa suscrito entre el Municipio de Tarazá y el demandante, el día 28 de enero de 2.010 y que según la cláusula segunda del contrato, tenía por objeto. “...ceder a título de venta, al Municipio comprador, quien a su vez promete comprar, el derecho de dominio y la posesión material que tiene y ejerce públicamente sobre un lote de terreno urbano, sector Chuchuy...” (fl.7), pactándose un precio de SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CATORCE MIL CIENTO NOVENTA Y DOS PESOS (\$659.814.192) y como forma de pago se pactó la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SIETE MIL NOVENTA Y SEIS PESOS (\$329.907.096), a la fecha de la firma de la mencionada promesa, y previa presentación de las garantías; y los otros TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SIETE MIL NOVENTA Y SEIS PESOS (329.907.096), en un término máximo de sesenta días a partir de tal promesa y la firma de la escritura pública, presentación del certificado de libertad y los demás documentos necesarios para la expedición de la orden de pago y se fijó como plazo de vigencia del contrato hasta el 10 de abril de 2.010 y como fecha para la suscripción de la escritura “a más tardar el 12 de abril de 2.010”.

Para la Sala, esta sería la cláusula que serviría de guía para configurar el título ejecutivo, pero ocurre, que a la demanda, se arrió también copia de la escritura de compraventa del inmueble prometido en venta, la cual se celebró el 14 de septiembre de 2.010, fecha muy posterior al plazo de vigencia del contrato y a la pactada para cumplir el mismo; y de los documentos aportados, no se encuentra cual es la razón para que no se hubiera cumplido el plazo, ni para que la obligación de suscribir la escritura, se hubiera cumplido por fuera del término contractual.

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

Tampoco aparece clara de los documentos aportados, la cifra que se dice deber, pues si bien es cierto existe un documento al que se dio en llamar "acta de conciliación", en el cual el Alcalde dice aceptar la suma debida, esta cifra no deviene claramente de la obligación contractual, sino que al parecer de acuerdos posteriores entre las partes que no están documentados y por tanto no dan CLARIDAD al supuesto título ejecutivo complejo.

Para poder predicar la existencia del título, los documentos que lo integran deben cumplir los requisitos consagrados en el contrato; y en este caso no fue así, pues se pretendió llenar el vacío probatorio, con un documento que no presta mérito ejecutivo contractual, pues no obedece a los parámetros del contrato; y si bien pudiera admitirse que proviene del deudor, no da claridad acerca de cuál es la razón para que se deba una suma diferente a las pactadas dentro de los plazos del contrato.

El título ejecutivo que debió integrarse es al que se refiere la promesa de contrato, (en gracia de discusión, sin entrar a analizar la legalidad de la misma) es decir la prueba del cumplimiento, pero dentro del plazo pactado, más los otros documentos enunciados como las pólizas, cuentas de cobro etc., los cuales brillan por su ausencia.

En esas condiciones, para la Sala, la obligación que pretende cobrarse no aparece clara, pues si bien aparece que el demandante cumplió con la suscripción de la escritura, no está claro el por qué se hizo por fuera del plazo contractual, ni el por qué la suma que se adeuda, no corresponda a uno de los pagos parciales pactados, no está acreditada la suma pagada, para deducir la suma debida y el documento aportado, no da esa claridad, a pesar de provenir del Alcalde Municipal, quien dicho sea de paso, no tiene capacidad jurídica para confesar las obligaciones del municipio.

Así las cosas, si bien puede aparecer probado en el expediente con la escritura y el certificado de libertad y tradición el presunto cumplimiento de las obligaciones por parte del actor, el supuesto incumplimiento por parte de la administración municipal no se deduce de los documentos aportados y por tal razón la obligación no es exigible por vía ejecutiva; y en esa medida de la decisión de primera instancia debe ser confirmada.

ACCIÓN: EJECUTIVA.  
DEMANDANTE: FERNANDO ALBERTO LÓPEZ CÁRDENAS.  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TARAZÁ  
RADICADO: 05-001-33-33-004-2013-00016-01.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PRIMERA DE ORALIDAD**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto de treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013), proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudio y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **Acta Nro.\_\_\_\_\_**.

**LOS MAGISTRADOS,**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**YOLANDA OBANDO MONTES**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**