

*Tribunal Administrativo de Antioquia
República de Colombia*



*Sala Segunda de Oralidad
Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez*

MEDELLÍN, VEINTISÉIS (26) DE FEBRERO DE DOS MIL TRECE (2013)

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01
INSTANCIA	SEGUNDA
ASUNTO	TITULO EJECUTIVO. NO EXISTE UNA OBLIGACIÓN EJECUTABLE.
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO

Procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido por el **Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín**, el veintidós (22) de noviembre de dos mil doce (2012), por medio del cual, negó librar mandamiento de pago solicitado por la Sociedad Rodar y Rodar Limitada.

ANTECEDENTES

1.- La sociedad RODAR Y RODAR S.A.S., presentó demanda en ejercicio de la Acción Ejecutiva, en contra del Municipio de Toledo, con el fin de que se libere el siguiente mandamiento de pago:

“A. Por la suma total de cincuenta y ocho millones ochocientos cincuenta y nueve mil noventa y dos pesos (\$58.859.092), correspondiente al valor de cada uno de los títulos –factura cambiaría, así:

<i>Factura</i>	<i>Fecha</i>	<i>Concepto</i>	<i>Valor</i>
224192	11/03/2009	Batería 24R850 Tudor	406.000
224249	13/03/2009	Garrafa móvil hidráulico	620.000
224250	13/03/2009	Neumático y calza retén	742.400

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

225081	03/04/2009	Lámparas – repuestos	2.233.000
225083	03/04/2009	Plumillas – repuestos	969.106
225084	03/04/2009	Emblemas y B/plumillas	157.760
225085	03/04/2009	Grasa areoshell	56.000
225108	03/04/2009	Soporte de Cardan	150.800
225111	03/04/2009	Canecas de grasa	430.000
225516	03/04/2009	Extensión	578.840
225327	08/04/2009	Llantas 19.5 –L24 Retro	5.780.000
225391	13/04/2009	Neumático	510.400
225450	14/04/2009	Llantas 1100x20	3.236.400
225840	23/04/2009	Repuestos y tumbada / c	2.171.056
225841	23/04/2009	Grasa areoshell	55.000
227194	03/06/2009	Repuestos limpia brisas	241.280
227216	04/06/2009	Vidrios	705.280
227287	06/06/2009	Repuestos y reparación	10.797.280
228342	10/07/2009	Pedal acelerador y filtro	1.451.160
228695	23/07/2009	Reparación Toyota	4.891.296
228780	25/07/2009	Silicona y otros productos	2.437.972
228801	27/07/2009	Repuestos en general	3.596.000
228853	29/07/2009	Reparaciones	4.056.520
228928	30/07/2009	Llantas y reparación	1.995.200
228979	01/08/2009	Tanque e instalación	556.800
229030	03/808/2009 (sic)	Servicio de grúa y otros	410.292
229066	04/08/2009	Repuestos	2.072.920
229067	04/08/2009	Repuestos	387.904
229069	04/08/2009	Repuestos	508.080
229095	05/08/2009	Espejo y sensor	904.800
229113	05/08/2009	Aceite	220.000
229231	10/08/2009	Manguera y regulador	319.000
229261	10/08/2009	Servicio de grúa	1.020.800
229381	13/08/2009	Fusibles, filtro y mano / o	214.600
229679	22/08/2009	Repuestos	1.494.080
229960	07/809/2009 (sic)	Batería y bomba	1.519.600
229961	01/09/2009	Farola de internattional	174.000
230174	07/09/2009	Abrazadera	193.720
230840	06/09/2009	Reparación de corto	129.920
231544	15/10/2009	Silicona, radiador y motor	463.826

B. Por concepto de los intereses moratorios, desde el momento que se hizo exigible el pago de cada una de la factura cambiaria, hasta el momento de su cancelación, de conformidad con lo ordenado por la Superintendencia Bancara (SIC)”

Manifiesta la parte actora, que el día 11 de marzo del 2009, el Alcalde Municipal de Toledo Antioquia, solicitó de manera verbal, a la sociedad “RODAR Y RODAR LTDA”, el suministro de repuestos y mantenimiento de

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

los vehículos del Municipio, generando por cada producto o servicio una factura cambiaría, a un plazo de pago de 30 días por pedido. Dicha propuesta fue aceptada por el distribuidor.

El 5 de septiembre de 2011, el Alcalde del Municipio –de ese momento- expidió un documento escrito en el cual certifica que la sociedad Rodar y Rodar suministró materiales y repuestos para los diferentes autos del Municipio, relacionando las facturas y los valores que constituyen el precio de cada suministro, legalizando y perfeccionado de esta manera el contrato de suministro, cuya mercancía ya había sido recibida por el Municipio.

Por último, hasta la fecha no ha sido cancelada ninguna factura de pago y tampoco se generó devolución alguna.

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

El Juez Veintiocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín, negó el Mandamiento de Pago solicitado, al considerar que en el presente caso por tratarse de un título ejecutivo complejo, no cumple con las características previstas en el artículo 488 del C.P.C. pues si bien se están presentando las facturas cambiarias derivadas del contrato de suministro, no se allegó el contrato estatal –de suministro de repuestos y mantenimiento-, celebrado entre la entidad y el Alcalde del Municipio demandado.

Agrega que, a pesar de que en los hechos de la demanda, se indica que el contrato de suministro de repuestos y mantenimiento para vehículos, celebrado con el Municipio fue de manera verbal, dicho contrato no cumple con las formalidades del contrato estatal de conformidad con el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, y en cuanto a lo no previsto en dicha normatividad podrá sujetarse a las disposiciones del derecho privado, siempre y cuando no se contraría la naturaleza pública del contrato.

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

Tampoco se cumple lo previsto en el parágrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993, que regula aquellos contratos que por razón de la cuantía no requieren de formalidades plenas para su celebración, en los que también deben ser ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad, o por quien correspondiere la ordenación del gasto, precisando el objeto y la contraprestación. Dicho contrato será perfeccionado del contrato será cuando el contratista haga manifestación por escrito a la entidad oficial, porque carece de las formalidades plenas, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 25 del Decreto Reglamentario 679 de 1994.

Finalmente el *a quo*, indica que si bien la parte actora señala que las facturas presentadas se encuentran certificadas por el Alcalde del Municipio de Toledo, la misma no cumple con los lineamientos de la ley, en razón a que el Alcalde del Municipio de Toledo no determinó el objeto del contrato y la contraprestación que se genera, puesto que en dicho documento si bien el Municipio reconoce que la entidad demandada le suministra repuestos y materiales para el mantenimiento de los vehículos, allí no se señala que efectivamente se deban dichas facturas o que se encuentre en mora en el pago de las mismas.

APELACIÓN

La parte ejecutante, apela la decisión del Juez de Primera Instancia con los siguientes argumentos:

1. Cuando la obligación se deduce del contenido de dos o más documentos diferentes o conexos, el merito ejecutivo emerge de la unidad jurídica del título al ser integrado este por una pluralidad de documentos ligados íntimamente.

2. Explica que de conformidad con el Art. 968 al 980 del Código de Comercio, se trata de un contrato de suministro, el cual es de naturaleza comercial, cuya

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

característica específica es la consensualidad, se perfecciona con el consentimiento de las partes y es un contrato de tracto sucesivo.

El numeral 4º del artículo 969 del Código de Comercio, señala que cuando la cuantía del suministro no haya sido determinada, se entenderá que las partes han pactado aquella que corresponde al ordinario consumo o a las normales necesidades del consumidor.

3. Explica que el artículo 32 de la ley 80 de 1993, señala que el contrato estatal son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebran las entidades estatales, que pueden ser previstos en el derecho privado, en disposiciones especiales o derivados de la autonomía de la voluntad, lo que resulta contrario al artículo 41 de la misma ley, en el sentido que el contrato resulta perfeccionado cuando se logre un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y este se eleve a escrito.

4. En el presente caso, cuando la Sociedad “Rodar y Rodar SAS”, convino con el Municipio para suministrarle repuestos y prestarle servicios a los vehículos de su propiedad, cada suministro o servicio generaba una factura cambiaria, la cual contiene una obligación clara, expresa y exigible que es la garantía o el título ejecutivo, con la cual se genera el cobro; razón por la cual se afirma que no es un título complejo que requiera de unidad jurídica para hacer exigible el pago de la obligación.

Por último concluye, que con las facturas cambiarias aportadas al proceso y la constancia del Alcalde obrante en el expediente, donde se señala las facturas con las mercancías suministradas y sus valores, constituye el acto administrativo mediante el cual se reconoce la garantía que es la factura cambiaria.

Por lo anterior, solicita sea revocado el auto mediante el cual se negó librar el mandamiento de pago y en su lugar se ordene ser librado.

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

2.- Problema Jurídico.

El problema consiste en determinar si le asiste la razón al ejecutante, en el sentido de que nos encontramos ante la presencia de un contrato de suministro, que se rige por el Código de Comercio, y es consensual; (ii) En ese orden de ideas, el título ejecutivo está conformado por ese contrato verbal, la certificación y las facturas cambiarias y (iii) Las facturas cambiarias son suficientes por sí solas para adelantar el cobro de la obligación.

3. Ejecutivos a cargo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

La Jurisdicción conoce de los procesos de ejecución de condenas impuestas, de conciliaciones aprobadas por la Jurisdicción, de las provenientes de laudos arbitrales en que hubiera sido parte una entidad pública y en los originados en contratos celebrados por esas entidades. Así lo establece el artículo 104.6 del C.P.A.C.A. y en los demás procesos de ejecución estarán a cargo de la Justicia Ordinaria o por cobro coactivo.

4- En el caso concreto, es claro que lo pretendido por el ejecutante es el cobro de una obligación dineraria insatisfecha, sobre la cual no se discute su existencia, con origen, según el actor, en un contrato verbal celebrado con una entidad estatal.

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

Es cierto que el contrato de suministro, que regula el Código de Comercio, no exige ninguna solemnidad especial. Pero no es menos cierto, que tratándose de contratos de entidades estatales, la solemnidad –en este caso la forma escrita -, es un requisitos *sine qua non* para su existencia y perfeccionamiento.

En efecto:

4.1.- Dispone el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, que:

“ARTÍCULO 39. DE LA FORMA DEL CONTRATO ESTATAL. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.

PARÁGRAFO. <Parágrafo derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007. Entra a regir a partir del 16 de enero de 2008, según lo ordena el artículo 33 de la misma Ley>”.

4.2.- La forma escrita, frente a la cual consagraba algunas excepciones el original Artículo 39, sufrió modificaciones en virtud de la Ley 1150 Art. 32, que derogó expresamente su parágrafo.

4.3.- Dicho mandato es reiterado por el artículo 41 ibidem, que dispone que los contratos estatales se perfeccionan cuando se logra un acuerdo sobre el objeto y este se eleve a escrito.

4.4.- La exigencia de las normas legales referidas, es categorica, al punto que sólo tratándose de contratos de mínima cuantía, parece excepcionarse, según el artículo 3.5.5. del Decreto reglamentario 734 de 2012.

Se dice que *“parece excepcionarse”*, porque lo que regula dicha norma, es un aspecto distinto: la oferta, como acto unilateral generador de obligaciones,

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

distinto al contrato que es un acuerdo o concurrencia de voluntades, causa obligaciones.

4.5.- Sea de ello lo que fuere, aún en tal supuesto, si se pudiere hablar de contrato, sería indispensable “la comunicación de la aceptación de la oferta”.

El decreto 734 de 2012, dispone en su Artículo 3.5.5., que:

“Comunicación de aceptación de la oferta o de declaratoria de desierto. Mediante la comunicación de aceptación de la oferta, la entidad manifestará la aceptación expresa e incondicional de la misma, los datos de contacto de la entidad y del supervisor o interventor designado. Con la publicación de la comunicación de aceptación en el Secop el proponente seleccionado quedará informado de la aceptación de su oferta.

En caso de no lograrse la adjudicación, la entidad declarará desierto el proceso mediante comunicación motivada que se publicará en el Secop. Si hubiere proponentes, el término para presentar el recurso de reposición correrá desde la notificación del acto correspondiente.”

4.6.- En este orden de ideas, no puede hablarse de la existencia de un contrato estatal, en los términos de los artículos 32, 39 y 41 de la Ley 80, para tratar de conformar el título ejecutivo complejo como lo advirtió el *a quo*.

La simple certificación expedida por el Alcalde Municipal de Toledo¹, en la cual relaciona las facturas causadas y reconoce que la empresa RODAR Y RODAR, suministró materiales y repuestos para los carros del municipio, junto con la copia de las facturas generadas, no forman el título complejo que preste merito ejecutivo.

Se repite, se requiere del contrato celebrado entre las partes, en donde conste las estipulaciones convencionales, con el fin de determinar si la obligación que se pretende cumple con las características de expresa, clara y exigible, además de que los documentos que integran el título emanen del deudor o del adquirente de la obligación.

¹ Folio 10

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

Sobre el tema, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, Mediante Providencia del 24 de enero de 2007, C.P Ruth Stella Correa Palacio, así:

“3. Según la demanda los dineros que se pretenden cobrar corresponden a los saldos insolutos de las facturas por concepto de prestación de servicios médicos que presentó para su cobro la Unión Temporal Promédica Bogotá a Cajanal E.P.S en desarrollo del Contrato No. 1302 de 2000.

En este sentido, cabe advertir que cuando se presenta como título de recaudo el contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos -normalmente actas y facturas- elaborados por la Administración y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra.

Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda, en el juez de la ejecución, sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.

Y tales condiciones no solo se predicán como atrás se explicó de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago, verbigracia el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio”
(Subrayas y negrillas fuera del texto original)

Ahora bien, el recurrente considera que las facturas cambiarias son, *per se*, suficientes para adelantar el proceso de ejecución.

La Sala no estudiará si dichas facturas son títulos valores suficientes para iniciar un proceso de ejecución, toda vez que ello no es de su resorte, por lo siguiente:

5.1.- La factura cambiaria es un título valor, que por su naturaleza ostenta las notas distintivas de abstracción y autonomía propias del derecho cambiario y

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

cuya ausencia desvirtuaría la razón de ser de tales instrumentos negociables, como fuentes de obligaciones propias del tráfico jurídico mercantil.

Esa abstracción² y esa autonomía³, son los que han conducido a que el Consejo de Estado, en precedente que acata esta Sala, discurra en el siguiente sentido:

“[...] la sola existencia de títulos valores de contenido crediticio no implica siempre que la relación entre sus partes se rija por el derecho cambiario. En efecto, cuando el título permanece entre las partes del negocio subyace conserva relevancia la relación causal entre este, por lo cual, el deudor puede oponer excepciones propias del contrato y el Juez deberá aplicar el derecho que lo rige.

[...]

Cuando se trata de contratos estatales que originaron la creación de un título valor, por ejemplo de un pagaré, que no ha circulado y cuyo cobro se pretende por la vía judicial, teniendo en cuenta que se puede oponer excepciones propias del contrato estatal, el competente para conocer de la ejecución será el juez de los contencioso administrativo, siempre que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que el título valor haya tenido como causa un contrato estatal.*
- b) Que el contrato del que se trate sea de aquellos de los que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa*
- c) Que las partes del título lo sean también del contrato.*
- d) Que las excepciones derivadas del contrato sean oponibles en el proceso ejecutivo [...]”⁴*

En esas circunstancias, la Sala debe confirmar la providencia recurrida, pues en este caso ante la ausencia del contrato estatal, necesariamente debe concluirse que no estamos en presencia de un título ejecutable, ante esta Jurisdicción.

² Entendida como la separación o prescindencia de la causa que ha originado el nacimiento de los derechos documentales: Cfr. Trujillo Calle Bernardo “De los títulos valores” Séptima Edición, Temis Bogotá 1191, pág. 54.
³ Entendida desde el punto de vista del deudor, como la obligación que es independiente de cualquier otra derivada del título. Cfr. Lopera Salazar, Luis Javier, Títulos valores, Serial Editorial, Medellín, 2000, pág. 27.
⁴ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección III. Ponente: Alier Eduardo Hernández Enrique. Sentencia del 21 de Febrero de 2002, Radicación Número 41001-23-31-000-2000-02175-01 (19270). Actor: Bancafé.

ACCION	EJECUTIVO
DEMANDANTE	RODAR Y RODAR S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE TOLEDO
RADICADO	05001 33 33 028 2012 00350 01

El título valor no tiene origen en un contrato estatal. Podrá tener causa en otras figuras como el cuasicontrato o cuasidelito, que generen obligaciones. Pero lo cierto, se repite, es que en el asunto objeto de estudio, por la ausencia del contrato estatal, no puede librarse mandamiento de pago en la forma pedida en la demanda.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA SEGUNDA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA,**

RESUELVE

1. CONFIRMAR el auto del **veintidós (22) de noviembre de 2012**, mediante el cual, el **Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito de Medellín** negó el mandamiento de pago, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ
Magistrado