

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, Veinticinco (25) de enero de dos mil trece (2013)

REFERENCIA :	
RADICADO:	05001 33 33 009 2013-00001-00
MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE RIONEGRO
ASUNTO:	DENIEGA MANDAMIENTO DE PAGO
INTERLOCUTORIO No.	036 de 2013

ASUNTO: Deniega Mandamiento Ejecutivo.

La señora LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva en contra del MUNICIPIO DE RIONEGRO – ANTIOQUIA, con el fin de que se libre mandamiento de pago a su favor por las siguientes sumas:

*“... (...) por la suma de SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$7.500.000), por concepto de capital y los intereses que se han generado desde enero de 2008 a la tasa máxima otorgada por la súper intendencia bancaria y hasta que se cancele la totalidad de la obligación.”*

**Hechos.**

Como hechos fundamentales se aduce que entre la señora LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA y el MUNICIPIO DE RIONEGRO a través de la DIRECCIÓN OPERATIVA DE VIVIENDA se suscribió un contrato de prestación de servicio con las siguientes características:

- a) El mismo fue acordado de forma verbal,
- b) El tiempo de inicio del contrato fue a finales del año dos mil siete (2007);
- c) El objeto del mismo consistía en la elaboración de “MINUTA DE LOTEOS, CESIÓN DE FAJAS Y REGLAMENTO DE PROPIEDAD HORIZONTAL DEL CONJUNTO RESIDENCIAL GUILLERMO GAVIRIA P.H;”

d) Que dicho contrato fue pactado por la suma de SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M.L. (\$7.500.000.00).

Manifiesta que dicho contrato se encuentra regulado por la Ley 80 de 1993 en su artículo 32, que define que cuales son los contratos estatales.

Señala, que la relación contractual fue aceptada por la administración del mediante Oficio SJC10-260 del día 5 de mayo de 2011, suscrito por la secretaria jurídica y de Contratación (E) del Municipio de Rionegro.

Reseña la demandante, que elevó derecho de petición el 26 de octubre de 2009, donde manifiesta que la suma que a ella se le adeuda es la cantidad de siete millones quinientos mil pesos (\$7.500.000.00), sin que fuese resuelto por la administración de Rionegro.

Sustenta que por medio de escrito de 18 de abril de 2011, como apoderado de la demandante solicitó audiencia de conciliación con el objeto de obtener el pago de la suma de siete millones quinientos mil pesos (\$7.500.000.00), el cual fue contestado por el ente demandado, manifestando no contar con reserva presupuestal para realizar el pago

Expresa la demandante que la ejecución se encuentra soportada en un título ejecutivo complejo, soportado en la comunicación dirigida al municipio el 26 de octubre de 2009; el escrito dirigido por el apoderado de la señora LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA entregado al MUNICIPIO DE RIONEGRO el 18 de abril de 2011 citando a audiencia de conciliación y la comunicación SJC10-260 de 5 de mayo de 2011 en el que la Secretaria Jurídica y de contratación € del Municipio de Rionegro afirma no realizar el pago ante la ausencia de reserva presupuestal.

## **CONSIDERACIONES**

### **Cuestión previa**

Antes de adentrarnos al tema que concita la atención del Despacho, y estudiados con detenimiento los documentos aportados con la demanda, puede indicarse que se presentan varias inconsistencias a saber.

Se observa entonces que se aportan la comunicación SJC10-260 de 5 de mayo de 2011, solicitud de conciliación dirigida por el apoderado de la demandante a la Doctora MERCEDES LIANA MADRID Asesora Jurídica del Municipio de Rionegro y la reclamación del 26 de octubre de 2009 dirigida por la demandante a la Doctora MERCEDES LIANA MADRID Asesora Jurídica del Municipio de Rionegro.

### **El título ejecutivo**

Sea lo primero indicar que, el presupuesto para el ejercicio de la acción compulsiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, en los cuales se consagre la certeza judicial, legal o presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor, es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento. El documento idóneo debe incorporarse con la demanda, pues constituye la columna vertebral del proceso, de donde se sigue que sin su presencia, no puede librarse el mandamiento ejecutivo, por ser un presupuesto indispensable de la ejecución forzada. El artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, estatuye al respecto:

**"ART. 497. Mandamiento ejecutivo.** Presentada la demanda con arreglo a la ley, acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla con la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal".

Conforme a la redacción de la norma, el juez debe abstenerse de librar el mandamiento de pago cuando no se acompañe con la demanda el 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 llegue el documento (s) que constituye el 'título ejecutivo'; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda"**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. Auto del 12 de julio de 2000. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez. Expediente No. 18.342.

Como lo ha reiterado el Consejo de Estado<sup>2</sup>, 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. 489 C. de P. C.). Practicadas estas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libere el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo.

Corresponde entonces analizar si con la demanda se acompañó el título que preste mérito ejecutivo para librar el mandamiento ejecutivo solicitado.

El art. 488, del Código de Procedimiento Civil establece:

*"ART. 488. Títulos ejecutivos. 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia. (...)"*

Es uniforme en la jurisprudencia civil y en la doctrina clasificar los requisitos necesarios para que exista título ejecutivo en de forma y de fondo:

Las condiciones formales se concretan a que el documento o documentos donde conste la obligación provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él; los requisitos de fondo se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea clara, expresa y exigible.

---

<sup>2</sup> 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, referida en la nota anterior.

Que el documento provenga del deudor o de su causante, quiere decir que éste sea su autor, el suscriptor del correspondiente documento.

Y la plena prueba que exige la ley, para que pueda librarse mandamiento de pago, tiene que ver con la autenticidad del documento.

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 la obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor.

#### **El caso concreto.**

La parte ejecutante, allegó los siguientes documentos, para constituir el título ejecutivo complejo base para el recaudo:

- Oficio sjc10-260 de 5 de mayo de 2011 emitido por la Secretaria Jurídica y del Municipio de Rionegro.(fl.3)
- Copia de Solicitud de audiencia dirigida a la Doctora Mercedes Liana Madrid Secretaria Jurídica y del Municipio de Rionegro (fl.4).
- Copia de la reclamación realizada por LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA a la Doctora Mercedes Liana Madrid Secretaria Jurídica y del Municipio de Rionegro (fl.5).

En sentir del Despacho, las obligaciones ejecutables requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo.

Las formales miran que el documento o documentos conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez, o por árbitro etc. Las de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados en la norma, 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”*.

Por obligación expresa debe entenderse aquella que 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 para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello *“Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”*.

Por obligación clara: se significa que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

Por obligación exigible se comprende o traduce aquella que puede demandarse por no estar pendiente de un plazo o una condición, dicho de otra forma, tal exigibilidad 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.

En el escrito de demanda, se limita el ejecutante a enunciar que la señora Luz Estella Giraldo Zapata, celebró con el municipio de Rionegro a través de la Dirección Operativa de Vivienda, un contrato de prestación de servicios cuyas características consistían en que, fue verbal, el tiempo de inicio fue a finales del año 2007 y el objeto del mismo consistía en la elaboración de minuta de loteo, cesión de fajas y reglamento de propiedad horizontal del conjunto residencial Guillermo Gaviria P.H., pactado en la suma de \$7.500.000, así mismo, se afirma que el contrato se encuentra regulado por la Ley 80 de 1993, se logra entonces evidenciar que, sólo existe claridad en relación con el valor del contrato que según afirma la demandante fue suscrito.

Pero, de asumirse, la afirmación que hace la parte demandante, de que el contrato presuntamente suscrito se encontraba regulado por la Ley 80 de 1993, habría necesariamente que indicar que, el mismo debía constar por escrito, tal como lo consagra el artículo 39 de la citada ley, que establece que la forma del contrato estatal es escrita, sin que requiera ser elevado a escritura pública.

Empero, si se dejara de lado dicho formalismo y aún en gracia de discusión se considerara que el contrato de prestación de servicios del cual se pretende derivar la ejecución que se reclama, fue verbal, habría también que decir que, de la información que se ofrece, no se vislumbran que dicho contrato haya cumplido

con los requisitos previos, concomitantes y de ejecución propios a la prestación de servicios.

En cuanto a los requisitos previos a la celebración del contrato, se tiene que, se desconoce el nombre y competencia del funcionario de la Dirección operativa de vivienda del municipio de Rionegro para celebrar dicho contrato, también si se requería de autorización para que el funcionario competente pudiera contratar, además se sabe según el oficio SJC10-260 que no se cuenta con reserva presupuestal.

En relación a los requisitos concomitantes a la celebración del contrato de prestación de servicios, se itera que, no consta por escrito, ni se observa el otorgamiento de garantía única, y sin existir documento, no existe la firma del contrato por la persona autorizada, además, faltando el escrito, se desconoce el momento de su perfeccionamiento, que según el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 ocurre cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se eleva a escrito, para el caso se desconoce el momento exacto del perfeccionamiento del contrato, puesto que no se informa la fecha de celebración del contrato, simplemente se dice que *“el tiempo de inicio del contrato fue a finales del año 2007”*.

Tampoco se sabe del cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato, puesto que no se conoce sobre la constitución de garantía única por parte de la contratista, la aprobación de dicha garantía, ni de la existencia de disponibilidad presupuestal correspondiente (art. 41 Ley 80 de 1993).

Se resalta que, aunque, en el oficio SJC10-260 emitido por la Secretaria Jurídica y de Contratación (E), se indica que se cuenta con certificación de la prestación del servicio, no se allega la misma.

Sin que exista contrato de prestación de servicios escrito y se observen falencias e inconsistencias en los documentos aportados, no es posible entonces librar el mandamiento ejecutivo solicitado.

A este respecto el Honorable Consejo de Estado, mediante fallo de 6 de abril de 2000, con radicado número 12775 se pronuncio de la siguiente manera:

En principio se tiene, que según lo reglado en el artículo 41 de la ley 80 de 1993, **“los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”**; en tanto que la existencia de la disponibilidad presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, son simplemente “requisitos de ejecución” y no de perfeccionamiento del contrato. Sin embargo, esta norma sufrió modificación por el artículo 49 de la ley 179 de 1994, compilada en el artículo 71 del decreto-ley 111 de 1996, contenido del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual:

**“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.**

**“Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.** En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

“En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones.

Si bien, la norma antes transcrita hace alusión al perfeccionamiento de “actos administrativos”, la misma ha de entenderse hecha en sentido genérico y no reducida a los actos administrativos unilaterales; por lo tanto, en ella deben incluirse tanto los unilaterales como los bilaterales, ya que dicha disposición no hace distinción alguna, interpretación que ve coadyuvada por lo dispuesto en el artículo 2º del decreto-ley 111 de 1996 de la misma ley 179 de 1994, que establece:

“Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, **serán las únicas que podrán regular** la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y **ejecución del Presupuesto**, así como

la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. **En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.**” (resalta la Sala).

“En consecuencia, a términos de las normas antes transcritas, se deduce, que el perfeccionamiento de los contratos estatales se produce con el registro presupuestal de los mismos, luego de que las partes hayan expresado, por escrito, su consentimiento acerca del objeto y las respectivas contraprestaciones..

Lo anterior implica que los documentos allegados, no constituyen título ejecutivo complejo, con las características exigidas por el artículo 297 del CPACA, concordado con el artículo 488 del C.P.C., puesto que no contiene una obligación clara expresa y exigible, que conste en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, además no cumple con los requerimientos de la ley 80 de 1993 y demás normas que la modifican.

Y sin que se cumplan con los requisitos inherentes al contrato de prestación de servicios, ni se alleguen los documentos que constituyen título ejecutivo complejo, como son: el contrato, ni los documentos en que constan las garantías, ni el acta de liquidación del contrato (art. 297 CPACA), no hay razón para librar mandamiento ejecutivo, por lo cual, la solicitud habrá de ser denegada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: DENEGAR** el Mandamiento ejecutivo solicitado por LUZ ESTELLA GIRALDO ZAPATA, en contra del MUNICIPIO DE RIONEGRO – ANTIOQUIA.

**SEGUNDO: ORDENAR** la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** En firme la presente decisión, se dispone el archivo de las diligencias.

**CUARTO:** Se reconoce personería al abogado ELKIN YESID SALAZAR ECHEVERI, en los términos del poder conferido, visible a folio 1 del expediente.

**NOTIFÍQUESE**

**DORIS ELENA RUIZ MONTES  
JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, \_\_\_\_\_. Fijado a las 8 a.m.

\_\_\_\_\_  
Secretaria