REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Once (11) de marzo de dos mil catorce (2014)

REFERENCIA:
EXPEDIENTE No. 05001-33-33-016-2014-00194-00
EJECUTIVO
DEMANDANTE: **CARLOS ALBERTO VALENCIA MORALES**
DEMANDADO: **EMPRESAS PÚBLICAS DE SANTA BARBARA S.A. E.S.P,**
AUTO INTERLOCUTORIO No. 049

ASUNTO. DENIEGA MANDAMIENTO DE PAGO – COPIAS SIMPLES - FALTA DE TÍTULO EJECUTIVO.

El señor **CARLOS ALBERTO VALENCIA MORALES,** actuando a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva singular en contra de **EMPRESAS PÚBLICAS DE SANTA BARBARA S.A. E.S.P**, pretendiendo que se libre mandamiento de pago, por la suma de **CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS** ($51.378.600.oo) como capital, más los intereses comerciales corrientes que se causen, hasta el día en que se efectúe el pago.

CONSIDERACIONES

1. A partir de la vigencia de la Ley 80 de 1993, todas las controversias que se originen en los contratos estatales son dirimidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, incluyendo los procesos de ejecución y cumplimiento, como se infiere del contenido del *inciso 1º del artículo 75* de la Ley, que establece:

> "**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".

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante providencia del 29 de Noviembre de 1994, interpretando el alcance de la norma anterior, expresó:

> "Estima la Corporación que de la norma transcrita claramente se infiere que la Ley 80 le adscribió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de las controversias contractuales derivadas de todos los contratos estatales y de los procesos de ejecución y cumplimiento, entendiéndose que se trata en este último caso, de procesos de ejecución respecto de obligaciones ya definidas por voluntad de las partes o por decisión judicial[1]."

En la misma providencia, definió el Consejo de Estado que **las obligaciones que se pueden ejecutar son las derivadas directa o indirectamente en los contratos estatales,** y que constan en títulos ejecutivos, ya sean judiciales o extrajudiciales.

Resulta claro entonces que, cuando el título ejecutivo que se aduzca esté constituido por un contrato estatal, la competencia para conocer del proceso de ejecución está asignada a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, el artículo 32 de la Ley 80 de l993, definió los **contratos estatales**, como "... todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo se definen a continuación: ...". Y a título enunciativo, la norma citada relacionó los pactos jurídicos de obra, consultoría, prestación de servicios, concesión y fiducia pública, entre otros.

Como se observa, **son normas especiales las que atribuyen la competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** (bien Jueces Administrativos o Tribunal Administrativo), **para conocer procesos de ejecución material contractual**, ya que por regla general, la competencia para conocer de la acción compulsiva, radica en la jurisdicción ordinaria, la cual tiene la cláusula general de competencia.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la **Ley 1437 de 2011,** la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conocerá entre otros en materia de procesos ejecutivos, de todos aquellos documentos que tengan origen en un contrato de una entidad pública, es decir, de los créditos que tengan origen en contratos, de conformidad con el **artículo 104 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011** que es el que determina la jurisdicción.

De acuerdo con lo anterior, el despacho avoca conocimiento del asunto por ser competente para conocer del proceso ejecutivo propuesto, como quiera que la obligación que se pretende ejecutar proviene de un Contrato Estatal celebrado

---

[1] Exp. Nro. S- 414. Actor: Rigoberto Arenas Olmos, Consejero Ponente. Dr. Guillermo Chaín Lizcano.

entre el señor CARLOS ALBERTO VALENCIA MORALES y EMPRESAS PÚBLICAS DE SANTA BARBARA S.A. E.S.P.

2. Ahora bien, para impetrar acción ejecutiva es necesario que exista un título ejecutivo, que es el instrumento por medio del cual se busca hacer efectiva una obligación sobre cuya existencia no hay duda alguna.

Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, *artículo 488 del Código de Procedimiento Civil*, requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo establecidas por el legislador.

Las primeras (las de forma), exigen que se trate de documento o documentos auténticos, 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 (las 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 o documentos que contienen 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, "faltará 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.

Y 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[2].

Y es diferente la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues si bien todo título valor es un título ejecutivo en la medida que proviene del deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo titulo ejecutivo es un título valor. Sobre el tema ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado, para decir:

> "Es importante precisar que no puede confundirse la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues se trata de documentos que conceptualmente se encuentran regidos por principios y características jurídicas que los diferencian e individualizan.
>
> "En efecto, los títulos valores son bienes mercantiles que al tenor del artículo 619 del Código de Comercio constituyen documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora. Estos principios de autonomía y literalidad propios del título valor hacen que sea un documento formal y especial, toda vez que la fusión inescindible entre derecho y documento legitima al tenedor, conforme con la ley de circulación del título valor, a exigirlo en el tráfico jurídico y a perseguir su cobro por vía ejecutiva mediante la denominada acción cambiaria (artículo 780 y ss. del Código de Comercio), con independencia de la relación o negocio jurídico causal que le dio origen, imprimiendo seguridad y certeza al derecho que de manera incondicional en él se incorpora (artículos 619, 625, 626, 627 y 647 *in fine*).
>
> "Además, la regla general de la negociabilidad o circulación del título valor según sea al portador, a la orden o nominativo -entrega, o endoso y entrega, o endoso, entrega e inscripción en libro correspondiente- (artículos 648, 651 y 668 *ibídem*) y la presunción de autenticidad de su contenido y firmas, permiten individualizarlo de otro tipo de documentos (artículo 793 *ejusdem*) y constatar que se rige por un régimen normativo especial que no se aplica a los demás títulos ejecutivos.
>
> "Por su parte, como ya se indicó, el título ejecutivo es aquél que reúne los requisitos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, para su cobro por vía de ejecución, esto es, un documento proveniente del deudor o de su causante en donde conste una obligación clara, expresa y exigible, en el que no se requiere la concurrencia de las características antes enunciadas de un título valor, tales como su legitimación o la autonomía; además, puede contener o no obligaciones puras o simples o sujetas a condición y tiene formas diversas de negociación como la cesión (artículo 1959 y ss. del Código Civil).
>
> "En conclusión, como puede advertirse si bien un título valor es un título ejecutivo, porque proviene de un deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor. [...]" [3]

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

---

[2] Sobre el tema, pueden consultarse, entre otros, los siguientes autos proferidos por la Sección Tercera del Consejo de Estado: de 4 de mayo de 2000, Exp. 15.679. Actor: Terminal de Transporte de Medellín S. A.; de 5 de octubre de 2000, Exp. 16.868, Actor: Unión Temporal H Y M; de 30 de agosto de 2001, Exp. 20.686, Actor: José Alberto Lacoutre Cruz; de 7 de marzo de 2002, Exp. 21.035, Actor: I. S. S. y de 31 de julio de 2003, Exp. 20.685, Actor: Ferrovías.

[3] Consejo de Estado, Sección Tercera, CP- Ruth Stella Correa Palacio, expediente No. 28755, providencia de 27 de Enero de 2007.

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 la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha señalado en diversas ocasiones los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza, así:

> "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]

Y en providencia del 27 de Enero de 2007, el Honorable Consejo de Estado, indicó:

> "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 predican 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."

2.1. En el caso concreto, el ejecutante pretende que se libre mandamiento de pago en contra de EMPRESAS PÚBLICAS DE SANTA BARBARA S.A. E.S.P., por la suma de ***$51.378.600,*** como capital, más los intereses desde que se hizo exigible la obligación, hasta el pago total de la misma. Adosa como título de recaudo ejecutivo, la Orden de servicios No. 001 de enero de 2010 y unas constancias que certifican lo adeudado al ejecutante.

---

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, providencia de 20 de noviembre de 2003.

La parte actora argumenta, que desde el 25 de enero de 2010, se prestó por parte del señor CARLOS ALBERTO VALENCIA MORALES, en cumplimiento del contrato prestación de servicios firmado con las Empresas Públicas de Santa Bárbara S.A. E.S.P., en forma ininterrumpida el servicio de la recolección de los desechos sólidos del municipio y su corregimiento, hasta el día 12 de julio de 2010, cuyo monto generó un valor total de OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS PESOS ($89.298.500.oo), de los cuales se abonaron TREINTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS PESOS ($37.919.900.oo), quedando un saldo pendiente de CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS ($51.378.600, oo).

No obstante las consideraciones de la parte actora, el Despacho observa que, el documento con el cual se pretende constituir el título ejecutivo complejo, no reúne los requisitos del **artículo 488 del Código de Procedimiento Civil**; pues no obran soportes de las liquidaciones efectuadas, durante la prestación del servicio conforme al numeral 2° del contrato 01 de enero de 2010.

En gracia de discusión, si se llegara a considerar que los documentos no son necesarios para la conformación del titulo ejecutivo, se tiene que la orden de servicios 01 de enero de 2010, no constituye plena prueba contra quien se considera deudor, pues el documento aportado con la demanda no permite deducir la existencia del titulo ejecutivo, ya que como es sabido se pueden demandar ejecutivamente obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor y constituyan plena prueba frente a él y tratándose de títulos ejecutivos complejos donde el contrato es la principal fuente de obligación, éste debe estar aportado en copia auténtica, junto con los demás documentos que sirvan para aclararla o hacerla exigible en debida y legal forma.

2.2. Como ya se anotó, 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, de 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.

Dispone el artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, que **"**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"[5].

El Consejo de Estado se ha referido a las opciones que tiene el juez frente a la demanda ejecutiva, en los siguientes términos:

> "En otras palabras, frente a la demanda ejecutiva el juez tiene tres opciones:
>
> "1. **Librar mandamiento de pago** cuando los documentos aportados con la demanda contienen una obligación clara, expresa y exigible, esto es, constituyen título ejecutivo.
>
> "2. **Negar el mandamiento de pago** porque junto con la demanda no se aportó el título ejecutivo.
>
> "3. **Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva que cumplan los supuestos legales** (art. 489 C de P. C) las cuales, una vez cumplidas conducen al juez a proferir el mandamiento de pago si fueron acreditados los requisitos legales para que exista título ejecutivo; o negarlo, en caso contrario".[6]

3. La decisión.

Siendo consecuentes con los planteamientos anteriores, se denegará el mandamiento de pago solicitado, por ausencia de título ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil.

En virtud de lo expuesto, el **JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

---

[5] 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.
[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez, expediente 13103.

RESUELVE

1 DENEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO SOLICITADO por **CARLOS ALBERTO VALENCIA MORALES**, en contra de **EMPRESAS PÚBLICAS DE SANTA BARBARA S.A. E.S.P**, por las razones expuestas en la motivación precedente.

2. Se ordena la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

3. En firme esta providencia, se procederá al archivo de la actuación.

NOTIFÍQUESE

RODRIGO VERGARA CORTÉS
Juez

NOTIFICACION POR ESTADO
JUZGADO DIECISÉIS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.
Medellín, _____fijado a las 8 am.

MARÍA FERNANDA ZAMBRANO AGUDELO
Secretaria