

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicado:	05001 33 33 004 2019 00427 00
Medio de control	Ejecutivo
Demandante:	LUÍS FERNANDO MADRIGAL GONZÁLEZ
Demandado:	Empresas de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP.
Asunto:	Libra mandamiento ejecutivo.

ASUNTO

Procede el Juzgado a estudiar la demanda ejecutiva del epígrafe, formulada por Luís Fernando Madrigal contra Empresas de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP.

LA DEMANDA.

1. Hechos.

A modo de síntesis la parte ejecutante se contrae en señalar que, suscribió el contrato de suministro número 0025 – 2017 de fecha 17 de marzo de 2017, con la Empresa de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP, cuyo objeto era: *“prestación del servicio para el suministro e instalación de cámaras, hardware de control, mantenimiento preventivo y correctivo de computadores con suministro de insumos para la Empresa de Servicios la Unión S.A. ESP.”*

El plazo convenido para la ejecución del contrato fue de 2 meses, contados desde acta de inicio del contrato, que tuvo lugar el 23 de marzo de 2017 hasta el 23 de mayo de 2017. A su turno, el actor señala que, a finales del mes de mayo de 2017, dentro del tiempo estimado de ejecución del contrato, hace entrega de todo lo pactado dejando terminado y cumplido el objeto contractual.

El precio del contrato era de \$ 18.000.000 de pesos amortizables en dos cuotas de \$ 9.000.000 cada una, previo a que el contratante recibiera a satisfacción el suministro e instalaciones con la respectiva cuenta de cobro y el visto bueno del supervisor del contrato, por lo que atendiendo a esas exigencias en la segunda semana del mes de marzo de 2017 recibió el primer pago parcial.

A su turno, entre las partes liquidaron el contrato a partir del 01 de junio de 2017, dejando claridad que existía una cuenta de cobro en favor del actor por una cuantía de \$ 9.000.000; posteriormente la entidad demandada pagó al actor la suma de \$ 3.982.500, sin que a la fecha se haya pagado la totalidad de lo acordado pese a que los suministros fueron a satisfacción y los requerimientos hechos al gerente de la empresa demandada.

Aduce que el acta de liquidación constituye una obligación clara, expresa ya actualmente exigible.

2.Pretensiones.

Con fundamento en los hechos y las pruebas allegadas con la demanda, solicita que se acceda a las siguientes pretensiones: librar mandamiento de pago en su favor por las siguientes sumas de dinero:

1. Por concepto de capital la suma de \$ 4.500.000
2. Por concepto de intereses comerciales y moratorios, a partir del 2 de julio de 2017 hasta el pago total de la obligación, a la tasa máxima del crédito de consumo aprobado por la Superintendencia Financiera, la suma de \$ 4.500.000
3. Condena en costas (Gastos del procesos y agencias en derecho)

CONSIDERANDOS

Competencia y procedimiento aplicable

El Juzgado considera que tiene la competencia, para conocer la demanda referida, a la luz de los artículos 75 de la Ley 80 de 1993¹, en armonía con el artículo 104 numeral 6 de la Ley 1437 de 2011², toda vez que se trata del

¹ “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”.

² “La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de

recaudo de una actuación contenida en un documento que se deriva de un contrato estatal. Lo anterior bajo el entendido que la entidad demandada es de orden estatal.

De otra parte, la pretensión ejecutiva que se procesa en sede contenciosa administrativa debe orientarse por el Proceso Ejecutivo de Mayor Cuantía, conforme al Código General del Proceso, por expreso mandado del artículo 299 ordinal 2 del CPACA³.

ANÁLISIS DEL JUZGADO

1. Título base de recaudo.

En respaldo de sus pretensiones, la parte actora, allegó, como base de recaudo:

1. Copias del contrato de suministro número 0027-2017, celebrado entre la parte actora y la Empresa de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP.
2. Acta de liquidación del contrato de fecha 05 de junio de 2017.
4. Otros documentos: póliza y aprobación, acta de inicio, CDP y RP, Propuesta del contrato, acta de conciliación ante la Procuraduría y Decisión de improbación del acuerdo conciliatorio prejudicial por parte del Juzgado 10 Administrativo Oral de Medellín.

2. Las actas de liquidación de los contratos como base de recaudo en sede del proceso ejecutivo.

De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, para que proceda el cobro compulsivo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es deber de quien

lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos: (...) 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 entidades³.

³. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía. Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.

formula la demanda con esa pretensión, acreditar los requisitos de existencia, perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal⁴.

Ahora bien, aunque alguna parte de la doctrina considera que además del acta de liquidación del contrato, para que se forme el título ejecutivo debe integrarse además con otros documentos, como el registro presupuestal y la garantía debidamente aprobada⁵, en todo caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado considera que el título se configura, tan solo con el acta, acreditada en documento original o copias autenticadas y suscrita por funcionario competente. Esta tesis encuentra sustento positivo en el artículo 297 ordinal 3 del CPACA.

Sobre el asunto ha razonado el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la siguiente manera:

“El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo.

(...)

Las condiciones de fondo buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.[4]

Ahora bien, la liquidación del contrato es una actuación posterior a su terminación normal (culminación del plazo de ejecución) o anormal (verbigracia en los

4. Al respecto véase lo indicado por el Consejo de Estado: “Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y dan razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución”. C.E. Sección Tercera, Subsección “C” Auto, rad. 05001-23-31-000-2009-00442-01 (37,711) del 24 de enero de 2011, M.P. Dr. Enrique Gil Botero; ver además rad. 25000-23-26-000-2003-01686-01(29699), del 22 de abril de 2009, de la misma Subsección. Igualmente lo señalado en providencia del 24 de enero de 2007 radicado 85001233100020050029101 (31825) C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio cuando la Corporación indicó: “Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, 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 Administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último, y de las 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. Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato. 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 predicen 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”.

5. De esta tesis es partidario Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, *Jurídica Sánchez*, 3ra edición, 2010, pp.124 - 125, y Juan Ángel Palacios Hincapié, *Jurídica Sánchez*, 8° edición, 2013, pp. 463 y 464.

supuestos de terminación unilateral o caducidad), con el objeto de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas para determinar quién le debe a quién y cuánto y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, y así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial.

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 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.

En ocasiones el título ejecutivo está constituido sólo por el acto administrativo, como por ejemplo, cuando la Administración, en ejercicio de la facultad que le ha sido atribuida por el artículo 61 de la Ley 80 de 1.993 liquida unilateralmente el contrato y, en tal virtud, procede a declarar la existencia de una obligación a cargo del contratista, o a reconocer la existencia de una obligación en su contra[5].

De igual forma, cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene.

Igualmente, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio inveterado de la Corporación que si se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, y no se deja salvedad en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes en el acta en la que se vierte el negocio jurídico que extingue el contrato, no es posible que luego prospere una demanda judicial de pago de prestaciones surgidas del contrato.[6]

Así, sobre los efectos que se desprenden del acta de liquidación de un contrato suscrita por acuerdo entre las partes, la Sala también se ha pronunciado en los siguientes términos:

“...El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él...”[7]⁶.

Posteriormente la misma Corporación:

“Ahora, de tiempo atrás la Sala ha sostenido que los documentos contractuales - como el acta de liquidación bilateral- que reconocen créditos a favor de una u otra parte del contrato, y que cumplen con las exigencias que el Código de Procedimiento Civil establece para los títulos ejecutivos, prestan mérito ejecutivo a través del proceso ejecutivo que regula el mismo código”⁷

⁶. Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666), del 11 de noviembre de 2009, M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁷. Radicado 70001-23-31-000-1996-05714-01(18395) del 23 de junio de 2010, M.P. Dr. Enrique Gil Botero; Sala Plena Contenciosa Administrativa, Auto del 7 de diciembre de 2010, expediente 08001233100020090001902(IJ), C.P.: Dr. Enrique Gil Botero y Sección Tercera. C.P.: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. 24 de enero de 2007. Radicado 85001233100020050029101 (31825). En el mismo sentido, Radicado 29.966 del 02 de agosto de 2006, M.P. Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

3. Requisitos formales y de fondo del título base de recaudo.

Para admitir la demanda de la referencia, siguiendo las prescripciones legales y jurisprudenciales sobre la materia, debe previamente el Juzgado estudiar los requisitos de forma (*Que la obligación provenga del deudor y constituya plena prueba en su contra*) y de fondo del título base de recaudo (*se refieren a su contenido, es decir, que la obligación que se cobra sea clara, expresa y exigible*)⁸.

Que el documento provenga del deudor o de su causante quiere decir que éste sea su autor, el suscriptor del correspondiente documento⁹; y en lo que concierne a la plena prueba que exige la ley para que pueda librarse mandamiento de pago tiene que ver con la autenticidad del documento.

El artículo 422 del C.G.P., confirma lo dicho en precedencia al disponer, en relación con los **requisitos del título base de recaudo**, lo siguiente:

“ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO. 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, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo”

Ahora bien, en torno a los títulos de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, en la etapa temprana de vigencia del CPACA, estableció el Consejo Superior de la Judicatura, órgano constitucionalmente competente para conocer del tema:

“En este orden de ideas, es del caso especificar cuáles son los títulos ejecutivos provenientes del contrato estatal; estos son³: “...en primer lugar, (i) el contrato estatal mismo; (ii) las actas adicionales que modifican el contrato; (iii) las actas de liquidación del contrato; (iv) las actas de pago; (v) el convenio de transacción; (vi) las facturas de los bienes recibidos y las facturas cambiarias; (vii) los actos administrativos unilaterales, debidamente ejecutoriados y derivados de los contratos, que contengan una obligación de pagar una suma líquida de dinero a favor de la Administración (liquidación unilateral del contrato, por ejemplo); (viii) las sentencias proferidas en los procesos contractuales; (ix) los autos interlocutorios, ejecutoriados y proferidos en los procesos contractuales (verbigracia, los que aprueban las conciliaciones prejudiciales); (x) los laudos

⁸. Sobre el tema ver Consejo de Estado. Sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Citada por Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, expediente 2014- 0142 -00, auto 052 AP, del 03 de marzo de 2014, M.P. Dr. Álvaro Riaño.

⁹ Para el caso de los documentos electrónicos, debe estarse en lo dispuesto por la Ley 527 de 1999.

arbitrales; (xi) las pólizas de seguros; además, (xii) las ejecuciones derivadas de condenas proferidas por la misma Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en los procesos de carácter contractual”¹⁰.

La ausencia de uno de los requisitos del título es causal de negación del mandamiento de pago, sin que sea procedente ordenar la corrección de la demanda¹¹.

4. Análisis del caso concreto

Está acreditado en el expediente, que, entre el ahora demandante y la empresa demandada, se celebró el contrato 0025-2017, cuyo objeto era: *“prestación del servicio para el suministro e instalación de cámaras, hardware de control, mantenimiento preventivo y correctivo de computadores con suministro de insumos para la Empresa de Servicios la Unión S.A. ESP.”*

A su vez, dicho contrato tenía un plazo de 2 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual tuvo lugar el 23 de marzo de 2017, -ver cláusula 8 - de otro lado el precio del contrato ascendía a \$ 18.000.000, que serían pagados en dos contados de \$ 9.000.000 cada uno previo el cumplimiento del objeto del contrato y demás requisitos inherentes al mismo.

Así mismo, se encuentra demostrado que entre las partes liquidaron el contrato en forma bilateral y de común acuerdo, del cual levantaron un acta de terminación y liquidación de fecha 05 de junio de 2017, en la que se estipula que queda un saldo a favor del actor en cuantía de \$ 9.000.000 y que además cumplió a cabalidad con el objeto del contrato (ver cláusulas 5 y 6).

Dicho documento está firmado por el gerente de la entidad, que es el ordenador del gasto y el contratista, es decir que tienen facultad de disposición para ese efecto.

En esa dirección de acuerdo con la jurisprudencia transcrita es claro que dicho documento por sí mismo constituye el título ejecutivo suficiente para iniciar la demanda ejecutiva, por tanto, aunque el actor por conducto de su apoderada haya acudido a la Procuraduría a celebrar un acuerdo conciliatorio prejudicial

¹⁰. Ver, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, Sentencia Radicado:110010102000201201633 00, Registro: 26-09-2012, del 3 de octubre de 2012.

¹¹.ibidem.

y este fue improbadado esa circunstancia no deshace el acta firmada entre las partes ni mucho menos su contenido obligacional, tampoco se puede pregonar que el acta que imprueba el acuerdo conciliatorio extrajudicial hace tránsito a cosa juzgada, que si ocurre en el acta que imparte la aprobación; por el contrario, la decisión de improbación retrotrae la voluntad expresada ante la Procuraduría en la medida en que el acuerdo no obtuvo el visto bueno del juez contencioso, por lo tanto no se perfeccionó.

En ese sentido bien puede el actor, como ha ocurrido, iniciar el proceso ejecutivo mas no el de controversias contractuales dado que ya existe un título ejecutivo conformado por la voluntad de las partes tornándose inane el proceso ordinario contractual, tal como se puso de presente en el auto que inadmitió la demanda por este medio de control.

Más aún, a la demanda se arrimaron otros documentos que no hacen mas que corroborar la existencia de la obligación sin que sean necesarios porque, como se tiene dicho, el acta de liquidación constituye por si solo título ejecutivo.

Ahora bien, como el actor dice que ha recibido la suma de \$ 3.982.500 del saldo pendiente a su favor, quiere decir que a la fecha el crédito por concepto de capital asciende a \$ 5.017.500, empero como en la demanda solo se pide como capital la suma de \$ 4.500.000, es claro que el Despacho no puede trascender mas allá de lo que el mismo acreedor cree se le debe.

Así entonces, el Juzgado, siguiendo las prescripciones de los artículos 422 y 430 del CGP, librará el mandamiento ejecutivo por las siguientes cantidades de dinero: (i) \$ 4.500.000 por concepto de capital, (ii) intereses que se causen si los hubiere y (iii) costas (Gastos del proceso y agencias en derecho).

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

R E S U E L V E:

PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO EJECUTIVO, a favor del señor LUÍS FERNANDO MADRIGAL GONZÁLEZ identificado con la cédula de ciudadanía número 71.314.572 y en contra de la Empresa de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP.

SEGUNDO: La Empresa de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP, deberá pagar al actor las siguientes cantidades de dinero: (i) cuatro millones quinientos mil pesos (\$ 4.500.000) por concepto de capital, (ii) intereses moratorios que se hayan causado y (iii) costas si la hubiere. Lo anterior sin perjuicio de los pagos que haya hecho la parte demandante por concepto del monto establecido en el acta de liquidación del contrato.

TERCERO: De conformidad con lo establecido en los Arts. 90, 91, 290 - 1, 291-1 y ss., y 612 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso – CGP), notifíquese personalmente, al representante legal de la entidad demandada esto es la Empresa de Servicios Públicos de la Unión S.A. ESP, o a quien éste haya delegado la facultad de recibir notificaciones, y al Ministerio Público, en este caso, a la señora Procuradora 108 Judicial Delegado ante este Despacho Dra. Erika Cano. **En todo caso deberá darse aplicación al contenido del artículo 296 del CGP¹².**

Se le advierte a la entidad ejecutada que dispone, a partir de la notificación personal de esta decisión, de cinco (5) días para el pago del crédito o de diez (10) días para proponer excepciones en defensa de sus intereses, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 430, 431, 442, 443 del CGP.

CUARTO: Notifíquese por estados al demandante el presente auto de mandamiento de pago, de conformidad con lo previsto en los Arts. 171 núm. 1° y 201 del CPACA. **En todo caso deberá darse aplicación al contenido del artículo 296 del CGP.**

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 96 y ss. del CGP, deberá la parte demandada con la contestación de la demanda aportar las pruebas que tenga en su poder, las que pretenda hacer valer en el proceso, los dictámenes periciales que considere necesarios y el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentran en su poder, so pena de sus consecuencias.

¹². Artículo 296. *Notificación mixta*. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo se notificarán por estado al demandante antes de su notificación personal o por aviso al demandado (CGP).

QUINTO: Reconocer personería para actuar en este proceso a la abogada **CAROLINA VALLEJO DUQUE**, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.017.179.242 y tarjeta profesional de abogada número 231.927 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura-CSJ.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EVANNY MARTÍNEZ CORREA
Juez

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **3 de noviembre de 2020** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.



SARA ALZATE PINEDA
Secretaria