



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL  
DE BOGOTÁ D.C.- SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil diecinueve (2019).-

**EXPEDIENTE No. 110013337042 2017 098**  
**DEMANDANTE: SIMEÓN ULISES MOLINA**  
**DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS**

**1. DESCRIPCIÓN**

**1.1. TEMA DE DECISIÓN**

Agotado el trámite procesal correspondiente dentro del proceso de la referencia, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia.

**1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PARTES:**

- Demandante: SIMEÓN ULISES MOLINA RAMOS
- Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS.

**OBJETO:**

- **PRETENSIONES, DECLARACIONES Y CONDENAS**

Como pretensiones principales:

*PRIMERO* - La parte accionante solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Auto No. 152 del 26 de octubre de 2016, por medio del cual la parte demandada declaró no probadas las excepciones propuestas por el accionante, y ordenó seguir adelante con la ejecución.

2. Auto No. 174 del 22 de diciembre de 2016, mediante el cual INVIAS resolvió no reponer el Auto No. 152 y consecuentemente ordenó seguir adelante con la ejecución en contra del accionante.

*SEGUNDO* – La parte actora solicita que a título de restablecimiento del derecho se le ordene a la accionada lo siguiente:

1. La terminación del proceso administrativo de Cobro Coactivo No. PJC- 020-2014.
2. Que saque al demandante del Boletín de Morosos del Estado.
3. Que le pague al demandante los perjuicios que le fueron causados con ocasión del adelantamiento del Proceso de Cobro Coactivo de la referencia, esto es, el daño emergente presente y futuro, que se corresponde con las sumas que debe y deberá desembolsar por concepto de pago de honorarios profesionales, las cuales ascienden a \$25'000.000 o a la suma que resulte probada durante el proceso.

### **1.1.2. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

#### **➤ FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

1. Que el INVIAS expidió Auto No. 115 del 22 de agosto de 2016, mediante el cual dictó mandamiento de pago en contra de la parte actora, por la suma de \$176.358.330 pesos M/CTE.
2. Que el INVIAS expidió Auto No. 125 del 06 de septiembre de 2016, mediante el cual corrigió el Artículo tercero del Auto arriba señalado.
3. Que el INVIAS notificó personalmente ambos Autos el día 26 de septiembre de 2016.
4. Que el señor SIMEÓN MOLINA, contrató apoderado para que defendiera sus intereses, obligándose a pagar una suma inicial de \$5'000.000 millones de pesos y una cuota de éxito de \$20.000.000 millones de pesos.
5. Que el día 14 de octubre de 2016, la parte actora presentó excepción al mandamiento de pago expedido por INVIAS.
6. Que el INVIAS mediante Auto No. 152 del 26 de octubre, declaró no probadas las excepciones propuestas por el ejecutado y ordenó seguir adelante con la ejecución.

7. Que el día 15 de diciembre de 2016 la parte actora, actuando a través de apoderado, presentó recurso de reposición en contra del Auto No. 152 del 26 de octubre.
8. Que mediante Auto No. 174 del 22 de diciembre de 2016, el INVIAS resolvió no reponer el Auto No. 152 del 26 de octubre del mismo año y, consecuentemente ordenó seguir adelante con la ejecución del Cobro Coactivo.
9. Que el Auto No. 174 fue notificado personalmente el día 13 de enero de 2017.
10. Que la parte actora, presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el día 12 de Mayo de 2017.
11. El día 10 de julio de 2017 la Procuraduría 129 Judicial II para Asuntos Administrativos, declaró fallida la conciliación.

## ➤ JURÍDICOS

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

La parte actora alega la violación de las siguientes normas:

#### **NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL**

- Constitución Política: Artículos 121.

#### **NORMAS DE RANGO LEGAL**

- Ley 1066 de 2006: Artículo 5.
- Ley 1437 de 201: Artículo 99.

### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

**Cargo primero:** Indica el demandante que la Entidad Pública INVIAS carecía de la competencia material para adelantar el procedimiento administrativo de cobro coactivo en su contra, con fundamento en que la entidad ejecutante solamente puede recaudar por esta vía los créditos que se generen con ocasión del desarrollo de funciones administrativas. Así, considera que ello no sucede en este caso, por cuanto la obligación cobrada corresponde a un crédito derivado de un pago que realizó la entidad para extinguir una obligación solidaria en favor de un tercero.

**Cargo segundo:** Manifiesta el demandante que los Autos No. 152 del 26 de

octubre de 2016, *por medio del cual resolvió las excepciones propuestas*, y No. 174 del 22 de diciembre de 2016, *por medio del cual resolvió el recurso de reposición*, adolecen de falta de motivación por cuanto no declararon probada la excepción de título ejecutivo, pese a que a la luz del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, la obligación debida no es expresa, clara ni exigible.

## **1.2 OPOSICIÓN**

El apoderado del INVIAS contestó la demanda (f. 63 a 71), manifestando lo que se reseña en seguida.

Admite que los hechos son ciertos, con excepción de los número 4 y 5, respecto de los que, señala, no le constan, toda vez que la parte demandante está haciendo referencia al negocio contractual que existe entre el demandante y el apoderado, la cual solo les concierne a entrambas partes del acto.

Finalmente, frente al hecho 11, precisa que el comité de conciliación del Instituto Nacional de Vías decidió no conciliar al no encontrar ningún fundamento válido para acceder a las pretensiones de la parte demandante.

Ahora bien, respecto de los fundamentos jurídicos que sostienen las pretensiones, se opone ofreciendo lo que denomina excepciones; no obstante, este despacho comprende que atacan directamente las pretensiones en lo tocante al fondo del asunto y no corresponde estrictamente con un ataque a los presupuestos procesales, por lo cual son verdaderos argumentos de defensa y serán estimados como tal en la parte considerativa de esta providencia.

### **A los cargos:**

Frente al primer cargo, es decir, respecto a la falta de capacidad del Instituto Nacional de Vías, para realizar el cobro de obligaciones a su favor, alega que la entidad sí posee esta facultad, y que la ejerce a través de la Oficina Asesora Jurídica – Grupo de Jurisdicción Coactiva, cuya actividad se encuentra reglada por la Ley 1066 del 29 de julio de 2006, el Estatuto Tributario, el Decreto 4473 de 2006, entre otras. Concluyendo entonces que dada la existencia de una obligación cierta a favor del INVIAS, el Instituto se encuentra plenamente facultado para realizar el cobro a través de un proceso coactivo.

Seguidamente y en relación al segundo cargo, es decir, frente a la falta de motivación para ejecutar el Cobro Coactivo por la inexistencia de un título ejecutivo complejo; señala el demandado que, la unidad compuesta por las sentencias condenatorias y el acto administrativo a través del cual se ordena dar cumplimiento a la condena, conforma un título ejecutivo complejo, que cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia y por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **1.3 Alegatos de conclusión**

#### **Parte demandante**

No presentó escrito de alegatos de conclusión.

#### **Parte demandada**

Por su parte, la demandada presentó escrito de alegatos de conclusión (ff. 376-86) el 17 de julio de 2017, en donde se reiteró los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en el escrito de contestación de la demanda.

### **1.4 CRÓNICA DEL PROCESO**

La demanda fue radicada el 10 de julio de 2017 (ff. 1 a 11), siendo sometida a reparto y correspondiendo su conocimiento al Juzgado Cuarenta y Dos Sección Cuarta Oral Bogotá.

Por medio de Auto del 24 de agosto de 2014 se admitió la demanda. (ff. 52 A 56)

El apoderado de la parte demandada contestó la demanda el día 11 de octubre de 2017 encontrándose en término para ello (ff.63-71).

El 04 de abril de 2015 se llevó a cabo la audiencia inicial (ff. 373 - 375), diligencia en la cual se saneó el proceso, se fijó el litigio y se llevó a cabo el decreto probatorio. Confiriéndole a su vez un término de 10 días a las partes para que presentaran sus Escritos de Alegatos de Conclusión. Y cumpliendo con esta

entrega únicamente la parte demandada el día 17 de julio del mismo año (ff. 376 a 386).

## **2. PROBLEMA JURÍDICO**

Con el objeto de juzgar la legalidad de los actos demandados, se encuentra que el problema jurídico se contrae a establecer la respuesta a dos preguntas problema:

1. ¿Está facultado el Instituto Nacional de Vías – INVIAS para cobrar por la vía coactiva una obligación crediticia a su favor, que se soporta en el derecho que le asiste en calidad de deudor solidario que se subroga en contra de los demás deudores, como consecuencia del pago total de la obligación laboral a que fue condenado un contratista de la entidad?
2. ¿La obligación contenida en la Sentencia del 18 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Bogotá D.C., y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión en Sentencia del 11 de noviembre de 2011 y la Resolución No. 0650 del 27 de octubre de 2014, conforman un título ejecutivo complejo en la medida de contener una obligación clara, expresa y exigible a favor del Instituto Nacional de Vías – INVIAS?

### **Tesis de la parte demandante:**

Sostiene que la ejecutante no se encuentra facultada para cobrar por la vía coactiva la obligación mandada a pagar, por cuanto esta no deriva del ejercicio de las funciones misionales de la entidad.

Sostiene también que los documentos que pretende el INVIAS sean considerados como el título ejecutivo complejo que fundamenta el cobro, no contienen una obligación clara, expresa y exigible a su favor, pues aquellos documentos contienen un crédito a favor de un tercero.

### **Tesis de la parte demandada:**

Sostiene que a la luz del artículo 5 de la ley 1066 de 2006, el INVIAS se encuentra facultado para cobrar la obligación a su favor, sin que pueda esta considerarse

exenta del cobro coactivo debido a que no corresponde a una deuda generada en contratos de mutuo ni derivada de obligaciones civiles o comerciales.

Por otro lado, sostiene que el título ejecutivo conformado por el INVIAS cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia y la normativa aplicable.

### **Tesis del Despacho:**

El despacho sostendrá que la Sentencia del 18 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Bogotá D.C., y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión en Sentencia del 11 de noviembre de 2011, junto con la Resolución No. 0650 del 27 de octubre de 2014, ostentan el carácter propio de los títulos ejecutivos complejos pues contienen una obligación clara, expresa y exigible.

No obstante, el INVIAS no se encuentra facultado para cobrar por vía coactiva la obligación en cuestión, toda vez que aquella no tuvo lugar en virtud de las funciones administrativas de la entidad y, por el contrario, deriva de una obligación civil consagrada en el régimen de derecho privado, cuya cobranza es similar o igual a la que desarrollarían particulares que se encontraran en una relación de solidaridad análoga.

### **3.- CONSIDERACIONES**

Determinados los problemas jurídicos a resolver, estima el despacho que para efectos de correcta técnica, lo que primero corresponde resolver será la determinación de si la excepción de falta de título ejecutivo que propuso el demandante ante el INVIAS debía haber sido declarada como probada. En segunda medida, se estudiará si la entidad ejecutante ostenta la facultad de cobrar por la vía coactiva las obligaciones contenidas en los documentos mediante los cuales la demandada pretendió conformar el título ejecutivo.

Así las cosas, téngase en cuenta que el demandante estima que los actos administrativos censurados adolecen de falsa motivación, toda vez que la administración se abstuvo de estudiar a fondo los elementos que le dan carácter de sí al título ejecutivo cuando, tras proponer excepciones al mandamiento de

pago, el apoderado del actor estudio los elementos del título a la luz del artículo 99 de la ley 1437 de 2011. Por el contrario, sostiene, persistió la ejecutada en considerar que los documentos que conformaron el título contenían una obligación clara expresa y exigible; sin embargo, manifiesta el demandante, de aquellos solo es posible advertir la existencia de un crédito a favor de un tercero.

Pues bien, para adoptar la decisión que en lo tocante a este punto corresponde en Derecho, en primera medida es menester recordar que el título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo. Las condiciones formales se concretan a que el documento donde consta la obligación provenga del deudor y constituya plena prueba contra aquel. Las condiciones de fondo hacen relación a la obligación contenida en el documento debe ser clara, expresa y exigible. En este sentido, más ya aplicado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ha pronunciado el Consejo de Estado desde antaño:

El título ejecutivo debe reunir cualidades formales y de fondo. Las primeras cualidades miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el 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. Las exigencias de fondo, atañen a que de esos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.<sup>1</sup>

Señala, entonces, el artículo 422 del Código General del Proceso respecto del 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 184.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de julio 12 de 2000, C.P. María Elena Giraldo Gómez

Así, la claridad del título significa que no exista duda alguna respecto de las cantidades y calidades de la obligación, es decir que esta ostente la totalidad de sus elementos constitutivos o esenciales: objeto, causa, sujetos activo- acreedor- y pasivo – deudor-. Particularmente en cuanto al objeto de la obligación, su prestación, se tiene que debe estar plenamente identificada, lo que excluye la duda respecto de la naturaleza, límites, alcances y demás elementos cuyo recaudo se pretende. De suerte que, en tratándose por ejemplo de prestaciones consistentes en dar sumas de dinero, ella será clara si en el documento se indica el plazo, valor y monto exacto de la deuda.

Por su parte, para que la obligación que consta en el documento sea expresa, resulta requisito *sine qua non*, que en éste consten de manera explícita los elementos de la obligación, y no apenas de manera implícita o presuntiva. Es decir que los símbolos, las palabras en que se exprese, no pueden conllevar a la oscuridad al ser interpretados, pues la hermenéutica debe surgir tajante y de manera que no haya duda alguna respecto de aquella.

En lo que respecta a la exigibilidad, ella está relacionada con el hecho cierto de que la obligación contenida en el título pueda ser reclamada. Es decir, que la obligación debe ser pura y simple, o de otro lado que los condicionantes tales como el plazo, condición o modo, se encuentren verificados y satisfechos, de manera que no exista obstáculo para la ejecución de la prestación objeto de la obligación.

Ahora bien, tenemos que el título ejecutivo, en principio, se encuentra contenido en un documento, de manera que por regla general es singular. No obstante, es dable que la obligación clara expresa y simple se encuentre contenida en una serie de documentos siempre que estos conformen lo que se ha entendido como unidad jurídica; se está, en este último caso, ante un título ejecutivo complejo. Señaló el consejo de Estado, precisando el menester del juez de valorar en conjunto los documentos a fin de establecer si constituyen prueba plena de la obligación a favor del ejecutante:

“El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del

precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.”<sup>2</sup>

Pues bien, teniendo en cuenta la escueta explicación que antecede, comprende el despacho que debe hacer frente a su labor de estudiar los documentos con que el INVIAS pretendió conformar el título ejecutivo, con el fin de determinar si estamos o no ante la falta de título ejecutivo. Estos documentos son la Sentencia del 18 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Bogotá D.C., y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión en Sentencia del 11 de noviembre de 2011 y la Resolución No. 0650 del 27 de octubre de 2014.

Así pues, en las providencias judiciales estimatoria y confirmatoria, obrantes a folios 229-244 y 248-260, respectivamente. De tales documentos, atendiéndolos en lo pertinente de la parte resolutive, se advierte lo siguiente:

1. Se declaró que el contratista, señor Simeón Ulises Molina Ramos, fue condenado a cancelar a un tercero, sumas correspondientes a salarios y prestaciones laborales determinadas en un total de \$112.507.904, la cual debía ser indexada al momento de pago efectivo. Adicionalmente, se condenó al pago de una suma diaria de \$183.333,33 a partir del 16 de febrero de 2007.
2. Se declaró también que, en virtud del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, en calidad de entidad contratante beneficiaria de la obra cual correspondiere al giro ordinario de sus negocios, el INVIAS era solidariamente responsable de las obligaciones que se reconocieran a favor del tercero:

Por otro lado, en cuanto a la Resolución No. 0650 del 27 de octubre de 2014, que obra a folios 136-140 del cuaderno, se advierte que el INVIAS ordenó el pago mediante título valor de unas acreencias laborales a favor del tercero en cuestión, por valor de \$352.716.660,29. Así, tal como consta en paz y salvo obrante a folio 165 y en certificación obrante a folio 163, el apoderado del tercero beneficiario del

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA Bogotá D.C., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819)

pago, retiró el cheque generado por el valor arriba descrito, el día 19 de noviembre de 2014.

Así las cosas, comprende el despacho que por la vía judicial se condenó al ahora demandante al pago de unas sumas de dinero determinadas parcialmente y, en lo restante, determinables a la sazón de la fecha de pago efectivo. Igualmente que, en calidad de deudor solidario, se condenó al INVÍAS a responder por el total de la obligación. Finalmente, que el INVÍAS, en procura de mitigar el aumento de la deuda con el paso del tiempo, pagó el total de la obligación de acuerdo con la suma a la que acreció el valor de la condena en la fecha de pago efectivo.

De manera que, en principio tenemos que debido a que uno de los deudores solidarios pagó el total de la obligación, por ley, le asiste el derecho de subrogarse en el papel del acreedor en contra de los demás deudores solidarios que se abstuvieron de pagar la obligación. Es decir que, por ley, al INVÍAS le corresponde el reclamo o repetición en contra del señor Molina Ramos, tal como se verá a continuación.

En primera medida, se tiene que aunque el INVÍAS resultó condenado en calidad de deudor solidario, esta solidaridad no tiene fundamento en las dinámicas privadas, sino por el contrario, en principios garantistas de defensa de la parte débil de una relación laboral:

#### ARTICULO 34. CONTRATISTAS INDEPENDIENTES.

1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. **Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.**

[...]

La solidaridad laboral prevista en el artículo transcrito, explicó la Corte Constitucional, tiene como finalidad proteger al trabajador en el sentido de que, por un lado, desarrollar el giro ordinario de los negocios empresariales mediante la contratación de un tercero que desarrolle aquellas funciones mediante el actuar de sus propios empleados no llegue a resultar en la elusión del cumplimiento de las obligaciones laborales en procura de reducir los gastos y costos económicos del desarrollo del objeto social. Y por otro, *"facilita a los empleados el cobro de los salarios y prestaciones sociales y hace frente a posibles incumplimientos, dificultades económicas o simulaciones del contratista independiente, cuando se les utiliza para ejecutar funciones propias de la empresa."*<sup>3</sup>

Este último razonamiento es precisamente el que se presenta en los supuestos fácticos que anteceden al caso que nos ocupa, en tanto el contratista del Estado, señor Simeón Ulises Molina Ramos, ahora demandante, se abstuvo de cancelar los emolumentos y prestaciones laborales a un tercero-empleado, el cual se vio obligado a entrar en pleito judicial con el fin de obtener el reconocimiento y pago de sus efectos.

En tal fallo judicial, como ya se anotó, se declaró adicionalmente que el INVIAS era responsable del pago, con lo cual se garantizaría que aun cuando el deudor directo o, si se quiere principal, no procediera al pago, pudiera el tercero-empleado dirigirse en contra también de la entidad beneficiaria de la obra, para que el no pago por parte de su empleador directo no conllevara a la vulneración de sus derechos, por demás fundamentales.

Así las cosas, conviene atender al artículo 34 del CST, en tanto después de prescribir la solidaridad, señala que la solidaridad no impide que el beneficiario-INVIAS- repita contra el contratista -Molina Ramos- lo pagado a al tercero-trabajador.

Es decir que, contrario a lo manifestado por vía de omisión por el apoderado del demandante en el líbello inicial en tratándose de la claridad, expresión y exigibilidad de la obligación, en el sentido de que "lo único que reflejan los documentos relacionados anteriormente es la existencia de un crédito a favor de Juan Carlos Velásquez Gaviria", comprende el despacho que con fundamento en la

---

<sup>3</sup>Sentencia T-021-18, en que sintetizó los argumentos que fundamentaron la sentencia C-593 de 2014.

ley, art. 34 CST, los documentos que componen el título ejecutivo complejo contienen una obligación clara, expresa y exigible:

Es clara, en tanto los elementos constitutivos de la obligación se encuentran determinados o acaso son determinables como resultado de una liquidación aritmética: i) el objeto de la obligación es la prestación consistente en dar a título de repetición *lo pagado a ese trabajador*- no la mitad o una proporción distinta, como quiso entender el demandante en el proceso de cobro coactivo (f. f. 279, párrafo 3º), sino el total de lo pagado- como indica la norma; ii) la causa o motivo por el cual se crea la obligación es la misma ley que establece el derecho de repetir el pago- art. 34 CST; iii) el sujeto activo o acreedor, es el INVIAS, que en calidad de deudor solidario pagó el total de la obligación y, finalmente iv) el sujeto pasivo o deudor, es el contratista incumplido y condenado, señor Molina Ramos.

Es expresa, en tanto que la obligación y sus elementos constan de manera explícita en los documentos, pues las providencias judiciales declaran la responsabilidad solidaria de los deudores y la Resolución que ordena el pago junto con las constancias del mismo dan cuenta de que el INVIAS canceló la deuda, razón por la cual a la luz de la legislación colombiana, particularmente a la luz de los artículos acá transcritos y analizados, se tiene que ahora el INVIAS es acreedor del señor Molina Ramos.

Finalmente, es exigible, en tanto la obligación contenida en el título puede ser reclamada en tanto es pura y simple, debido a que no se encuentra sometida a plazo, condición o modo que puedan obstaculizar para la ejecución de la prestación objeto de la obligación.

En tales términos, lo que corresponde es entonces la no prosperidad el cargo del demandante, considerando que no estamos ante la falta de un título ejecutivo pues, por el contrario, existe un título ejecutivo complejo conformado por la Sentencia del 18 de septiembre de 2009, proferida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Bogotá D.C., y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral de Descongestión en Sentencia del 11 de noviembre de 2011, junto con la Resolución No. 0650 del 27 de octubre de 2014, documentos que interpretados a la luz del artículo 34 CST y de la jurisprudencia citada, contienen una obligación clara, expresa y exigible.

Sin embargo, como se verá, tales análisis que conlleven a la conclusión de que no falta título ejecutivo y por tanto de que no debe tenerse por probada la excepción alegada por el ejecutado, perderían pertinencia en caso de que el primero de los cargos de la demanda salga adelante. De eso se ocupará ahora el Estrado, que anticipando su posición dirá que, en su concepto, la obligación contenida en el título ejecutivo complejo no puede ser cobrada por la vía coactiva sino, por el contrario, debe ser sometida al conocimiento de la jurisdicción por la vía del proceso ejecutivo.

Esta posición se soporta sobre el que la obligación que pretende cobrar el INVIAS no tuvo lugar en virtud de las funciones administrativas de la entidad. Por el contrario, deriva de una obligación civil consagrada en el régimen de derecho privado, cuya cobranza es similar o igual a la que desarrollarían particulares que se encontraran en una relación de solidaridad análoga.

Para el entendimiento, entonces, de que el INVIAS no se encuentra facultado para cobrar por vía coactiva la obligación en cuestión, debe este despacho atender primero, en lo pertinente, al artículo 5 de la ley 1066 de 2006 vigente para la fecha de los hechos:

ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y **funciones administrativas** o la prestación de servicios del Estado colombiano y que **en virtud de estas** tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 1o. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o **aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales** en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

[...]

Como se ve, en principio, las entidades públicas que ejercen actividades y funciones administrativas o que prestan servicios públicos, se encuentran facultadas para ejercer la jurisdicción coactiva. No obstante, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, condicionó el ejercicio de esta facultad coactiva al cobro de deudas u obligaciones que surgieran en virtud de sus funciones administrativas o en virtud de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La teleología de esta norma, de acuerdo con las exposiciones de motivos consignadas en las Gacetas del congreso, tenemos que el debate legislativo tanto en Cámara de Representantes como en Senado de la República, efectivamente circunscribe la facultad de cobro a las obligaciones adeudadas a las entidades del Estado cuando estas deriven del ejercicio de la función administrativa y la prestación del servicio público:

- GACETA DEL CONGRESO 256/2005

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2005 CAMARA por la cual se dictan normas para la normalización de La cartera pública y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5°. Este artículo cumple dos propósitos fundamentales del proyecto, con el fin de dar herramientas para el cobro a las entidades que tienen cartera a su favor. En primer lugar se permite a todas las entidades públicas usar la jurisdicción coactiva para el cobro de sus acreencias. Por supuesto, siguiendo los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional sobre este asunto, el uso de esta jurisdicción **solamente se establece para el cobro de las obligaciones que resultan respecto del ejercicio de funciones administrativas** ejercidas por los órganos estatales. No es posible tener como destinatarios de la ley otras entidades que realicen **funciones y actividades que se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares**, como por ejemplo las entidades financieras del Estado.

En segundo lugar, la Comisión Tercera aprobó la propuesta de los ponentes de establecer de manera general la unificación del procedimiento aplicable a todas las entidades públicas que tengan la jurisdicción coactiva. Además, con esto se logra otro objetivo inherente también al espíritu mismo de la iniciativa legislativa, cual es el de homologar los procedimientos y las condiciones de cobro de toda la cartera pública. Sobre este asunto, se propone hacer aplicable a todas las entidades públicas el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, actualmente aplicado por la DIAN, y por las entidades territoriales en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Este procedimiento ha mostrado el máximo de efectividad, y la legalidad y constitucionalidad del mismo han sido revisadas por los tribunales jurisdiccionales respectivos.

(Resalta el Despacho.)

- GACETA DEL CONGRESO 883/2005

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 302 DE 2005 SENADO, 296 DE 2005 CAMARA por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5° Se permite a todas las entidades públicas usar la jurisdicción coactiva para el cobro de sus acreencias. Para tal efecto, se propone hacer aplicable a todas las entidades públicas el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, actualmente aplicado por la DIAN, y por las entidades territoriales en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Por supuesto, la potestad que se otorga frente al cobro coactivo por parte de entidades públicas, se hace siguiendo los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional sobre este asunto. El uso de esta jurisdicción **solamente se establece para el cobro de las obligaciones que resultan respecto del ejercicio de funciones administrativas** ejercidas por los órganos estatales. Por consiguiente, **no es posible tener como destinatarios de la ley otras entidades que realicen funciones y actividades que se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares,** como por ejemplo, las entidades financieras del Estado.

Por lo anterior, el párrafo 1° del artículo aclara que se excluyen del campo de aplicación de la ley, las deudas cuyos orígenes sean obligaciones civiles, siguiendo en ese sentido la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

El párrafo 2° extiende la posibilidad de decretar la terminación de los procesos de cobro coactivo por muerte del deudor o por inexistencia de bienes que respalden la obligación una vez hechas las diligencias de cobro.

Finalmente, el párrafo 3° especifica que las administradoras de régimen de prima media con prestación definida, seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993.

(Resalta el Despacho.)

Visto lo anterior, debe recordar el despacho que la obligación o deuda que pretende cobrar el INVÍAS por la vía coactiva surge de su derecho a repetir en contra del deudor directo, señor Molina Ramos, en tanto al pagar la entidad el total de la deuda en calidad de deudor solidario, le es dable repetir ahora en

contra del contratista. Es decir que, si bien la obligación inicial era de carácter laboral, se tiene ya que al desatar las obligaciones internas dentro del grupo de deudores solidarios, la obligación que resta es de carácter civil y no laboral, ni mucho menos lo es de carácter administrativa.

Es por ello que ahora cobra relevancia el señalamiento de la parte pasiva del debate por no resultar satisfactorio para defender la posición de que la obligación a cobrar surge en virtud del ejercicio de sus funciones administrativas. Este es la anotación consistente en que "dada la existencia de una obligación cierta a favor del INVIAS, el Instituto se encuentra plenamente facultado para realizar el cobro a través del cobro coactivo"<sup>4</sup>, la cual lejos de argumentar el porqué de su parecer, se limitó a transcribir normas y jurisprudencias que soportan la consideración de que i) la jurisdicción Coactiva es una función administrativa y no una función jurisdiccional y ii) en materia tributaria la administración puede elegir si acude a la jurisdicción o no para hacer efectivo el crédito fiscal (f.66 y 67).

Con ello, precisa el despacho que la obligación o deuda a cobrar no surge en virtud del ejercicio de las funciones administrativas de la entidad ni de la prestación del servicio público a su cargo, pues por el contrario la obligación que le adeuda el señor Molina Ramos al INVIAS tiene lugar con fundamento en el desatar las relaciones internas entre los deudores solidarios de una obligación laboral, ajena al estricto funcionamiento de la administración.

Aunado a lo anterior, esta obligación no solo quedó excluida implícitamente por el legislador atendiendo a lo previsto en el primero inciso del art. 5 de la ley 1066 de 2006, por no surgir en virtud del ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano, sino que además fue excluida también de manera expresa cuando en el párrafo primero de la norma en cuestión se señaló que no podían ejercerse los poderes de cobro propio de la administración respecto de las deudas *derivadas de obligaciones civiles en las que las entidades desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios.*

---

<sup>4</sup> Aunado a lo anterior, cabe hacer énfasis en que señaló la apoderada de la demandada que "no ve el INVIAS la necesidad de acudir a la jurisdicción, sino que procedió a hacer uso de las facultades de cobro coactivo, en pro de la descongestión judicial" (f. 66).

Como se ve, aun cuando la solidaridad laboral fue prevista en el régimen contenido en el Código Sustantivo del Trabajo, que por lo demás también corresponde al Derecho privado y a la Jurisdicción Ordinaria, la obligación que le asiste al Beneficiario-INVIAS de repetir contra el contratista- señor Molina Ramos- se traslada, o mejor, pertenece ya al régimen civil, pues la obligación no se hace a título de derechos laborales del deudor subrogado, sino se hace a título de derechos económicos que le asisten a quien paga al tercero el total de otra deuda de quien, en principio, debía soportarla.

Es decir que la cobranza que resta del pago total por parte del deudor solidario es similar o igual a la que desarrollarían los particulares que de la misma forma pagan el total de una obligación solidaria, en desarrollo del régimen privado<sup>5</sup> que se aplica al giro principal de sus negocios.

Por tanto, este despacho debe concluir que respecto de la deuda en cuestión a favor del INVÍAS, no puede comportar una excepción legítima de la competencia que tienen los jueces sobre a la ejecución de las obligaciones, pues ello supondría el irrespeto al debido proceso y el desbordamiento del poder del Estado que ya no actúa a manera de superior, sino de par con respecto al otro deudor solidario de la deuda que ya pago<sup>6</sup>.

Como conclusión de lo anterior, en concepto de este Estrado Judicial, el INVIAS no se encuentra facultado para cobrar por vía coactiva la obligación en cuestión, toda vez que aquella no tuvo lugar en virtud de las funciones administrativas de la entidad y, por el contrario, deriva de una obligación civil consagrada en el régimen de derecho privado, cuya cobranza es similar o igual a la que desarrollarían particulares que se encontraran en una relación de solidaridad análoga.

Por tanto, se tiene que el haber decidido seguir adelante con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo PJC. 020 – 2014, cuando el INVIAS no se encontraba legalmente facultado para ello, conduce al entendimiento de que expidió los actos demandados sin competencia y con desviación de las atribuciones

---

<sup>5</sup> Ley 80 de 1993, artículo 13: DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto **se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes**, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. [...]

<sup>6</sup> **Corte constitucional, Sentencias T-771 de 2004 y T-604 de 2005.**

propias de quien los profirió. En esta medida, como corresponde en estricto Derecho, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

A título de restablecimiento del derecho, se procederá a ordenar la terminación del proceso administrativo de cobro coactivo PJC. 020 – 2014.

No obstante, el despacho se abstendrá de ordenar que se retire al demandante del Boletín de Morosos del Estado, toda vez que quedó demostrado que efectivamente aquel es deudor del INVÍAS, pero su deuda no puede ser cobrada por la vía coactiva sino ante la ejecución de conocimiento del Juez competente.

Igualmente, el despacho se abstendrá de ordenar al INVÍAS que pague al demandante las sumas pretendidas por concepto de pago de honorarios profesionales respecto de la cuota de éxito prevista en el contrato de prestación de servicios profesionales jurídicos obrante a folios 26-28 del cuaderno, toda vez que como se ha dejado en claro, mediante la presente providencia no se está exonerando al señor Simeón Ulises Molina Ramos de la deuda que le asiste para con el INVÍAS, por el contrario, este fallo se ha limitado a disponer que la vía para cobrar la deuda que existe en su contra no es la del cobro administrativo coactivo, sino el cobro jurisdiccional mediante el proceso ejecutivo adelantado ante el conocimiento del Juez Competente.

En su lugar, se ordenará el pago de CINCO MILLONES DE PESOS \$5`000.000, correspondiente a la suma fija inicial de honorarios pagados que, según indica el contrato en mención que presta merito ejecutivo a favor del apoderado, señor Diego Fernando Ovalle Ibáñez, fueron pagaderos a fecha 30 de octubre de 2016.

#### **4.- COSTAS**

La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP<sup>7</sup>. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas<sup>8</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron. Además, según la norma, se condenará exclusivamente en la medida en que

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>8</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder de la parte vencedora, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona-parte actué por sí misma dentro del proceso.

De manera que basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (folio 26-28 y 50). Por tanto, se condenará así a la parte vencida en este pleito.

En mérito de lo antes expuesto, el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

### **FALLA**

**Primero: Declarar la nulidad del i)** Auto No. 152 del 26 de octubre de 2016, por medio del cual la parte demandada declaró no probadas las excepciones propuestas por el accionante, y ordenó seguir adelante con la ejecución y; **ii)** el Auto No. 174 del 22 de diciembre de 2016, mediante el cual INVIAS resolvió no reponer el Auto No. 152 del 26 de octubre de 2016.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho **ordenar i)** la terminación del proceso de Cobro Coactivo PJC. 020 – 2014, adelantado por el INVIAS en contra del señor Simeón Ulises Molina Ramos, identificado con CC. 7`441.095 y; **ii)** el pago de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5`000.000), correspondiente a la suma fija inicial de honorarios pagados que, según indica el contrato en mención que presta merito

ejecutivo a favor del apoderado, señor Diego Fernando Ovalle Ibáñez,  
fueron pagaderos a fecha 30 de octubre de 2016.

**Tercero: Negar** las demás pretensiones.

**Cuarto: Condenar** en costas a la parte vencida.

**Quinto:** En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes,  
**archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello  
hubiere lugar.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**

