

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÀ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá D.C. veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

PROCESO:	11001334306620210028400
DEMANDANTE:	COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN:	EJECUTIVO

Procede el despacho a pronunciarse sobre la viabilidad de librar o no mandamiento de pago debido al no pago de unas facturas por parte de la entidad demandada, conforme a lo señalado en la demanda.

1. ANTECEDENTES

La sociedad Colombia Móvil S.A. ESP, formuló demanda ejecutiva en contra el municipio de Soacha (Cund.), a fin de que se libre mandamiento de pago por valor de **SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$73.590.745)**, con ocasión al presunto incumplimiento en el pago por parte de la entidad demandada de unas facturas emitidas por la sociedad demandante en atención al convenio interadministrativo suscrito con el municipio demandado, planteado las siguientes pretensiones;

“PRIMERO: Por la suma de **SETENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$73.590.745) M/cte.**, debido al incumplimiento de pago del derecho incorporado en las facturas con número: 8914770239, 8895216430, 8890013043 y 8892317860; libradas por la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P** en ejecución al contrato de prestación de servicios mediante contrato interadministrativo y aceptado por el **MUNICIPIO DE SOACHA**.

SEGUNDO: Por los intereses legales y por los intereses moratorios a la máxima tasa legal certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, estos últimos tasados desde el día 2 de julio del 2021, momento desde el cual se hizo exigible la obligación, hasta que se satisfagan las pretensiones.

TERCERO: Por las costas y gastos del presente proceso.”

2. CONSIDERACIONES

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

La Ley 1437 de 2011 introdujo en el Título IX el proceso ejecutivo en materia contenciosa administrativa, solo se reguló lo relativo a los actos jurídicos constituyentes del título; el procedimiento específico para los títulos ejecutivos prescritos en los numerales 1 y 2 del artículo 297 y la ejecución en materia de contratos y condenas impuestas a entidades públicas en el artículo 299, deben remitirse a la normatividad procesal civil, conforme a lo prescrito en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 (Providencia del 8 de junio de 2016, Sección Tercera, Subsección C, dentro del radicado 25000-23-36-000-2015-02332-01(int. 56904)).

Así entonces, el proceso ejecutivo es el mecanismo judicial establecido en el ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho que tiene el ejecutante mediante la conminación al ejecutado para que se allane al cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible¹.

Ahora, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 104 del CPACA, la jurisdicción contenciosa administrativa, conocerá de los procesos ejecutivos derivados de los contratos celebrados por las entidades públicas, sin embargo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido en materia contractual que el título ejecutivo podrá ser simple o complejo, y en vista de lo analizado en el proceso de la referencia, se observa que estamos frente a un título ejecutivo complejo.

La mencionada corporación ha reiterado de manera sencilla la diferencia entre los títulos ejecutivos simples y los títulos ejecutivos complejos, así;

“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.”²

¹ “La obligación es expresa cuando surge manifiesta de la redacción misma del documento, en el cual debe aparecer el crédito - deuda en forma nítida, es decir, que la obligación esté declarada de forma expresa sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; - La obligación es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido; y - La obligación es exigible cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o a condición, es decir, ante la existencia de plazo o condición, la obligación se torna exigible cuando el término para su cumplimiento ya venció o cuando la condición ya acaeció.” (también en la ya citada providencia 56904).

² Consejo de Estado – Sección Tercera-; Exp. 68001-23-33-000-2014-00652-01(53819); veintitrés de marzo de 2017; C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

Conforme a la citada jurisprudencia los títulos ejecutivos complejos no sólo se constituyen con la existencia del contrato, sino que de los mismos hacen parte otros documentos como pueden ser las actas o facturas elaboradas por la administración o el contratista en las que conste la existencia de la obligación clara, expresa y exigible, la respectiva certificación de la entidad con que se demuestre la prestación efectiva del servicio a entrega a satisfacción, y los demás documentos contemplados dentro del contrato para hacer exigible el pago.

Por lo tanto, todo título ejecutivo debe contener, además de la totalidad de los documentos que lo integran, la evidencia del cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales, los cuales, hacen que tenga fuerza ejecutiva.

Así las cosas, el contrato estatal es un documento de obligatorio acompañamiento para este tipo de acciones, pues, además de clarificar la competencia del Juez de la ejecución, contiene las obligaciones asumidas por los firmantes, si de este se deriva un título a cobrar.

Por lo tanto, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 430 del CGP, con fundamento en el cual no le está permitido al juzgador requerir a la parte ejecutante para que aporte los documentos ausentes que deben integrar el título ejecutivo, como tampoco inadmitir la demanda para que se procure completar tal título. En este tipo de procesos, el interesado en la ejecución tiene la carga de allegar los soportes necesarios para que se libere el mandamiento de pago, ya que sólo las pruebas deben disponerse en estos trámites para apoyar alguna excepción de mérito. Tal como lo señala el H. Consejo de Estado:

*“Los títulos ejecutivos bien pueden ser singulares o complejos, estos últimos, tratándose de un contrato estatal, están integrados por un número plural de documentos que dan cuenta de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible que proviene del deudor o su causante, o de una sentencia de condena proferida por un juez o tribunal. De igual manera, la prestación debe consignarse en favor de un acreedor y su satisfacción se verifica por una conducta de dar, hacer o no hacer. El estudio de este tipo de títulos debe corresponder a la totalidad de los mismos y al lleno de los requisitos tanto formales como sustanciales, por cuanto la ausencia de uno de ellos **despoja a los referidos documentos de la prerrogativa de la vía ejecutiva.**”³* (negrilla propia).

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, MP Danilo Rojas, providencia del 9 de octubre de 2014, proceso ejecutivo No. 13001-23-33-000-2013-00275-01(49714).

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

Tan es así la carga de la parte ejecutante de allegar los documentos que conformen al título ejecutivo complejo, que el Consejo de Estado en providencia del 12 de julio de 2001, proferida dentro del proceso N° 15001-23-31-000-2000-1876-01(20286). C.P. María Elena Giraldo Gómez, señaló;

“No es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor. Por lo tanto, el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución. (...)”

Ahora, el artículo 297 del CPACA, establece como título ejecutivo los siguientes:

- “1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo...”*
- 2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos...*
- 3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*
- 4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.” (negrita propia)*

En concordancia con la citada norma, es preciso resaltar lo señalado por el Consejo de Estado⁴ con respecto a cuales son los títulos ejecutivos provenientes de un contrato estatal: “...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

⁴ Consejo de Estado, providencia del 24 de enero de 2007 Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00833-01(28755). Con cita de Juan Ángel Palacio Hincapié, Derecho Procesal Administrativo, Librería Jurídica Sánchez, Medellín, 2004, 4º ED., páginas 359-371

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

aprueban las conciliaciones prejudiciales); (x) los laudos 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”.

2.1. Del caso concreto

En la demanda de la referencia, la sociedad Colombia Móvil S.A. señala que celebró un convenio interadministrativo con el demandado municipio de Soacha (Cund.), para la prestación de servicios de telecomunicación y demás servicios adicionales, complementarios o suplementarios en el cual el mencionado municipio se obligaba a pagar a Colombia Móvil S.A E.S.P., los montos correspondientes por dicho producto o servicio que constan en las facturas expedidas por la compañía.

Así mismo, se tiene que la sociedad ejecutante aportó las facturas que aparentemente no han sido pagadas por el municipio de Soacha (Cund.), pero no aportó el convenio interadministrativo en el cual están descritas las obligaciones suscritas por la entidad demandada en las cuales se soportan las facturas aportadas.

Por lo anterior, y conforme a lo señalado en líneas anteriores, es claro que la demanda tiene como sustento un título ejecutivo complejo, razón por la cual, el contrato celebrado entre las partes es indispensable y absolutamente necesario para determinar que la obligación señalada por la sociedad ejecutante sea expresa, calara y exigible, conforme a lo dispuesto en el artículo 422 del CGP, toda vez que en éste fueron plasmadas las condiciones en que se desarrolla o desarrolló la relación contractual con fundamento en las cuales se emitieron las facturas N° 8914770239, 8895216430, 8890013043 y 8892317860, sobre las cuales se pretende el cobro a través de la acción ejecutiva.

Así las cosas, preciso exaltar lo señalado por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura al pronunciarse en un conflicto de competencia que tenía como sustento el cobro de unas facturas en el cual, indicó;

“(…) De esta forma, en principio, los títulos valores, serán ejecutables ante el juez administrativo cuando tengan su origen en un contrato estatal. Las

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

facturas de venta, según lo previsto en el artículo 772 del Código de Comercio, modificado a su vez por el artículo 1º de la Ley 1231 de 2008, son calificables como verdaderos títulos valores.

(...).

Aclarada de esta manera la naturaleza del documento – factura cambiaria y analizada la normatividad anterior y los documentos allegados al plenario y base de la ejecución, nos encontramos con que éstos contienen los requisitos que exige la ley para que sean títulos valores. Así las cosas, al tratarse de facturas cambiarias de compraventa, esta Sala Disciplinaria se ha pronunciado en el sentido de adscribir la competencia a la justicia ordinaria, por ser dicho título valor un documento necesario para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en él se incorpora, tal y como lo preceptúa el artículo 619 del Código de Comercio. Pese a lo anterior, se hace necesario esta vez rectificar parcialmente el criterio jurisprudencial anterior, para acoger la tesis esbozada por la Sección Tercera del Consejo de Estado. En efecto, para dicha Corporación, los jueces administrativos tendrán competencia para conocer de acciones ejecutivas derivadas de títulos valores, siempre que éstos cumplan con las siguientes condiciones, a saber: i) que el título valor haya tenido su causa en el contrato estatal, es decir, que respalde obligaciones derivadas del contrato; ii) que el contrato del cual surgió el título valor sea de aquellos de los cuales conoce la jurisdicción contencioso administrativa; iii) que las partes del título valor sean las mismas del contrato estatal y iv) que las excepciones derivadas del contrato estatal sean oponibles en el proceso ejecutivo.

(...).

En principio podrá pensarse que la controversia es de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en tanto las facturas que se pretenden ejecutar se derivan de una relación contractual, sin embargo, entrando en el debido análisis del problema jurídico planteado en el conflicto, la Sala observa que si bien el documento –factura de venta- aportado con la demanda es la base de la ejecución, lo cierto es que el ejecutante no explica el origen de la obligación ejecutada, ni menos aportó los demás documentos necesarios que deben integrar esa factura de venta, pues tratándose, como se trata, de un título valor en el que interviene un ente territorial, dicho título es de los denominados complejo, dada su naturaleza de origen y creación. Así, la regla general en materia de ejecución contra entidades estatales es la presencia de un título ejecutivo complejo, pues como lo anota la doctrina: “Será complejo cuando la obligación y sus elementos esenciales se estructuran con base en varios documentos, como en el caso de los títulos ejecutivos contractuales, dado que, por regla general, se conforman con varios documentos (contrato, acto administrativo que aprueba la póliza, etc.). en el caso de los contratos estatales, así se trate de títulos ejecutivos, siempre el título ejecutivo será de carácter complejo”⁵.

Por lo tanto, en atención a lo dispuesto en el citado artículo 297 del CPACA y la referida jurisprudencia, es claro que cuando se trata de la ejecución de facturas por la prestación de servicios, como sucede en el asunto que ocupa la atención del despacho, la sola factura no tiene el alcance suficiente para constituirse como

⁵ Consejo Superior de la Judicatura -Sala Disciplinaria-, Conflicto jurisdicción radicación 1100101020082545, auto de octubre 16 2008, Sala 100.- M.P. Dra. Julia Emma Garzón de Gómez

PROCESO: 11001334306620210028400
DEMANDANTE: COLOMBIA MOVIL S.A. ESP
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOACHA
ACCIÓN: EJECUTIVO

un título valor que contenga una obligación, expresa y exigible, puesto que es necesario que el ejecutante hubiera aportado el contrato que da soporte a las mismas y los demás documentos que materializaran la obligación, pues al tratarse de un título complejo no bastan las facturas, habiendo la necesidad de tener certeza de que las obligaciones contractuales se cumplieron a cabalidad por parte del contratista y que los respectivos servicios fueron prestados a satisfacción, lo cual debía acreditarse con una certificación de la entidad ejecutada con que se demostrara la prestación efectiva del servicio .

En consecuencia, en concordancia con lo prescrito en el artículo 430 del CGP, al no encontrarse debidamente constituido el título ejecutivo, conforme a las razones anteriormente expuestas, se negará el mandamiento de pago solicitado.

En mérito de lo expuesto, se;

RESUELVE:

PRIMERO: Niéguese el mandamiento de pago solicitado, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: en firme esta decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase.

MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA

JUEZ

Firmado Por:

Milton Jojani Miranda Medina
Juez

Juzgado Administrativo
Sección 066 Tercera
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1ad1ae2bf26c80d65309141e94b1a6625adc37a76942a2fd6ff00b60e6b5d4a2**

Documento generado en 22/11/2021 12:48:13 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>