

TEMA: TÍTULO EJECUTIVO - contienen obligaciones claras, expresas y exigibles. / **TÍTULO COMPLEJO** - como la obligación está contenida en varios documentos, la parte actora debe aportar todos los que sirvan y sean necesarios para extraer de ellos con toda claridad la obligación que reclama. / **FACULTAD OFICIOSA** - solo es posible cuando luego de obtener el material probatorio, se genere en el juez alguna duda. Si el demandante no allega el título ejecutivo, no corresponde al juez suplir las falencias en que éste incurrió, en aras de la imparcialidad e igualdad entre las partes en el proceso. / **COSTAS** - se condena a la parte que resulta vencida, sin hacer ningún tipo de especificación o excepción en relación con la persona que conforme uno de los extremos de la Litis.

HECHOS: La parte actora presentó demanda encaminada a que se libre mandamiento de pago en contra del Municipio de Medellín y a favor de la Federación Colombiana de Municipios por \$956'698.953 como capital correspondiente al 10% de los recaudos, realizados por multas y sanciones por infracción a normas de tránsito desde el 8 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2003. El juez analizó los documentos allegados como base de ejecución y concluyó que ninguno permite edificar la obligación en favor de la actora, al ser copias simples de documentos de los cuales no se desprende que la parte demandada haya aceptado una deuda.

TESIS: El proceso ejecutivo parte del presupuesto insustituible de la existencia de un documento que de forma cierta consagre el derecho que se reclama, evidenciando la correlativa obligación del deudor y en cuya virtud, surge para el acreedor el derecho a reclamar el cumplimiento de la obligación. Es así como el art. 488 CPC, aplicable al caso, hoy artículo 422 CGP, señalaba que podrán demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en un documento proveniente del deudor o de su causante que constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley (...). Del oficio aportado no se puede extraer que se fije una obligación clara en favor de la Federación, sino que fija lineamientos generales sobre el funcionamiento del SIMIT y la destinación de los dineros recaudados, sin que pueda afirmarse que haga parte del título complejo, pues de este contenido no se extrae ningún tipo de obligación, y si bien entró a regir en noviembre de 2002 no señaló en forma directa que los municipios debían cancelar desde esa calenda dicho porcentaje a la Federación, simplemente señaló cuando entraba en vigencia, quedando a cargo de las partes realizar el acuerdo o contrato para fijar desde que momento la Federación administraría el sistema en el municipio, tal y como se hizo en el Convenio Interadministrativo suscrito en octubre de 2003, como se acepta en oficio 11784 de julio 13 de 2012 (...). (...) al pretender que el título es complejo, la parte actora debió aportar todos los documentos que sirvieran y fueran necesarios para extraer de ellos con toda claridad la obligación que reclama. Para la Sala sí era imperiosa dicha relación, pese a ser muy larga, como lo expresa el demandante, o por lo menos una certificación de la existencia de la misma y los valores cancelados por los infractores, para de ese dato, calcular el 10%, que es el porcentaje que le corresponde a la Federación (...). (...) La facultad oficiosa no es la generalidad, y solo es posible cuando luego de obtener el material probatorio, se genere en el juez alguna duda, pero en este caso de entrada la parte actora no aportó en debida forma lo más importante, el título que pretende ejecutar. (...). (...) pese a que el juez que inicialmente conoció el proceso libró mandamiento de pago al considerar que el título reunía los requisitos del art. 488 CPC, hoy 422 del CGP, ello no era óbice para que el nuevo titular, en forma oficiosa, recabara nuevamente sobre el título y verificara si en realidad cumplía con los requerimientos de ley para tenerse como un título ejecutivo, y mucho más

atendiendo la postura de la parte demandada, sin que ello implique desconocer sin fundamento el criterio del anterior juez titular (...). El art. 365 CGP regula lo relacionado con la condena en costas en los procesos y actuaciones posteriores, en que se genere controversia, señalando que se condenará a la parte que resulta vencida, sin hacer ningún tipo de especificación o excepción en relación con la persona que conforme uno de los extremos de la Litis, lo que indica que no influye en la condena que la parte vencida sea persona natural o jurídica, de carácter público o privado, con ánimo o sin ánimo de lucro (...) por tanto procede la condena en costas impuesta a la Federación Colombiana de Municipios en primera instancia.

M.P. MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO

FECHA: 19/10/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO



"Al servicio de la justicia y de la paz social"

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL

Medellín, Diecinueve (19) de octubre de dos mil veintitrés (2023)
-discutido y aprobado virtualmente en sesión de la fecha-

PROCESO	EJECUTIVO
DEMANDANTE	FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS
DEMANDADO	MUNICIPIO DE MEDELLÍN
RADICADO	05001 31 03 001 2013 00365 03 Interno 2023-089
PROCEDENCIA	JUZGADO VEINTIUNO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
TEMAS	Y TÍTULO EJECUTIVO- TÍTULO COMPLEJO
SUBTEMAS	
DECISIÓN	CONFIRMA
SENTENCIA	No 107
MAGISTRADA	
PONENTE	MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO

Cumplido el término de traslado para sustentar y presentar alegaciones, procede el Tribunal, en aplicación de la ley 2213 de 2022 que adoptó como legislación permanente el Decreto 806 de 2020, a proferir sentencia por escrito, que resuelve la instancia, en atención al recurso presentado por la demandante en contra de la sentencia proferida por escrito el 20 de febrero de 2023 por el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

PRETENSIONES

La parte actora presentó demanda (carpeta 01PrimeraInstancia/carpeta 13ProcesoEscaneado/archivo 01CuadernoPrincipal/pag pdf 42) encaminada a obtener que: Se libre mandamiento de pago en contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN y a favor de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE

MUNICIPIOS por: 1. \$956'698.953 como capital correspondiente al 10% de los recaudos, realizados por multas y sanciones por infracción a normas de tránsito desde el 8 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2003; 2. por los intereses moratorios desde que se hizo exigible la obligación y hasta que se verifique su pago a la tasa máxima fijada por la Superfinanciera. 3. Se condene en costas del proceso.

FUNDAMENTO FÁCTICO

Narra la parte actora que la Ley 769 de 2002 en su art. 10 autorizó a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS para implementar y mantener actualizado a nivel nacional un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración de dicho sistema cuando se cancele el valor adeudado, sin que pueda ser inferior a medio salario mínimo legal en ningún caso. La misma norma señala que a través del SIMIT se obtiene la información para el consolidado nacional, y garantiza que no se efectúe trámite de competencia de los organismos de tránsito con una persona infractora, si este no se encuentra a paz y salvo.

Indica que el art. 170 de la misma norma señaló que entraría a regir transcurridos tres meses contados desde su promulgación, que ocurrió el 7 de agosto de 2002 en el diario oficial No 44893, cobrando vigencia el 8 de noviembre de 2002, siendo de obligatorio cumplimiento. Y la exequibilidad del art. 10, 11 y 160 fue declarada por la Corte Constitucional. También que el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que la obligación nace para los entes territoriales desde la vigencia de la ley.

Señala que el Municipio de Medellín adeuda a la Federación el 10% de los recaudos realizados por multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, de los periodos del 08 de noviembre de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2003, suma que asciende a \$956'698.953, deuda que ha sido reconocida por la SECRETARÍA DE HACIENDA del municipio de Medellín, con oficio 2006001330133 del 23 de mayo de 2006 y en conciliación extrajudicial del 12 de abril de 2013, suscrita ante la Procuraduría 31 Judicial II para asuntos administrativos, aunque allí

argumenta la falta de cobro de la Federación y la falta de pago del Municipio.

Asevera que se trata de una obligación clara, expresa y exigible que puede ser cobrada ejecutivamente.

DE LA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO Y LAS EXCEPCIONES DE MÉRITO.

Se libró mandamiento de pago el 04 de abril de 2014 (carpeta 01PrimeraInstancia/carpeta 13ProcesoEscaneado/archivo 01CuadernoPrincipal/pag pdf 99), se notificó por conducta concluyente, dando respuesta (pag pdf 128) admitiendo como ciertos varios hechos, explica que del párrafo del art. 10 que se cita, algunas expresiones fueron declaradas inexequibles, que, el concepto al que se refiere en el hecho 5, no es obligatorio, es una guía. Añade que, si bien la ley establece el porcentaje, la obligación legal surgió a partir del 3 de septiembre de 2003, cuando se suscribió el acta de iniciación de la ejecución del contrato interadministrativo entre la demandante y el Municipio de Medellín y que la cifra no coincide con la que se presentó con ocasión de convocatorias (2006-2013) prejudiciales ante los procuradores judiciales en lo administrativo. Admite lo relacionado con la comunicación, pero se equivoca en el periodo comprendido entre el 8 de noviembre de 2002 y 31 de diciembre de 2003. Afirma que, si bien la obligación es clara y expresa, no es exigible por cuanto está prescrita.

Manifiesta que se opone a las pretensiones y en su defensa formula excepciones: 1. Prescripción de la acción (inc final art. 97 CPC). Han transcurrido más de cinco años desde el surgimiento de la obligación sin que se haya verificado su cobro ni el pago, art. 2536 CC. La obligación surgió legalmente desde el 3 de septiembre de 2003, fecha en que se suscribió el acta de iniciación de la ejecución del contrato interadministrativo, se hicieron reclamaciones ante la Procuraduría General de la Nación en el año 2006 y 2012, declarando fallidas las audiencias de conciliación, la primera por el cómputo del tiempo que no coincide con la entrada en vigencia de la ley, y la segunda porque se consideró que la deuda estaba prescrita. 2. Falta de jurisdicción y competencia. Por cuanto la obligación es producto de un contrato interadministrativo y la competencia recae en la jurisdicción contencioso

administrativa. 3. La genérica y otra que resulte probada dentro del proceso.

TRÁMITE PROCESAL

Integrada la litis en debida forma, se dio trámite a las excepciones, se profirió auto decretando pruebas, se dispuso luego correr traslado para alegar de conclusión por parte del Juzgado Sexto de Descongestión del Circuito de Medellín, con auto del 7 de mayo de 2015, ingresando a Despacho para fallar el 25 de mayo de 2015. Este juzgado con auto del 8 de julio de 2015 decreta falta de competencia y remite el proceso a los Juzgados Contenciosos Administrativos, surgiendo conflicto negativo de competencia, resuelto por el Consejo Superior de la Judicatura, entidad que asignó el conocimiento al juez civil, que para el momento ya era el Juzgado 21 Civil del Circuito, ente que avocó el conocimiento el 15 de septiembre de 2016 y en firme esta decisión ingresó el proceso a despacho para resolver, profiriendo la sentencia escrita el 20 de febrero de 2023.

DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Proferida por escrito (carpeta 01PrimeraInstancia/carpeta 13ProcesoEscaneado/archivo 05SentenciaPrimeraInstancia) el señor juez inicia por relacionar la demanda, el trámite del proceso, la respuesta de la parte demandada, el trámite de la excepciones. Pasa a las consideraciones analizando la presencia de los presupuestos procesales, plantea el problema jurídico que se centrará en determinar si la documentación aportada como base de la demanda es idónea para sustentar la ejecución, expone generalidades del proceso ejecutivo, cita el art. 488 CPC, los requisitos del título para que preste mérito ejecutivo.

A renglón seguido, el juez se ocupa del caso en concreto, deteniéndose en analizar los documentos allegados como base de ejecución, con los cuales se pretende soportar un título complejo, deteniéndose en cada uno de ellos, para concluir que ninguno permite edificar la obligación en favor de la actora, son copias simples de documentos de los cuales no se desprende que la parte demandada haya aceptado una deuda, son comunicaciones, unas entre la parte demandada y un tercero o entre funcionarios al interior de la Secretaría de Hacienda brindando información.

Indica que el procedimiento de reconocimiento previo solicitado y que el juez anterior tramitó, no era procedente, como tampoco la forma en que se tuvo por reconocido el documento, por cuanto no se percató que el alcalde citado a reconocimiento no fue la persona que suscribió el documento, como bien lo puso de presente el apoderado del Municipio, solicitando citar a quien lo había suscrito, pero el juez anterior no atendió dicha postura.

Señala que, al tratarse de un título complejo, debió allegarse la relación de las multas y sanciones impuestas y efectivamente cobradas durante el periodo, pues era sobre dichas sumas que debía descontarse el 10%, ya que en ese momento se hacían exigibles.

Advierte que, de la escasa documentación allegada, no se origina una obligación clara y expresa, y no puede afirmarse que de ella se derive un título complejo, por tanto, ordena cesar la ejecución, condenando en costas a la demandante, levanta la medida de embargo sobre una cuenta del demandado decretada desde el año 2014.

DE LA IMPUGNACION Y EL TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA.

La decisión fue recurrida por la parte demandante y sustentada en esta instancia(carpeta01PrimeraInstancia/carpeta13ProcesoEscaneado/archivo11RecursoApelación -carpetaSegundaInstancia/archivo06MemorialSustenciónrecurso) inicia haciendo un recuento de la decisión y expone como razones para revocarse:

1. El juez desconoció la manifestación de la Federación Colombiana de Municipios hecha en varias oportunidades, respecto de que el primer elemento del título ejecutivo complejo es la Ley 769 de 2002, art. 10, ley que entró en vigencia el 8 de noviembre de 2002 surgiendo la obligación de acatarla, debiendo tenerse en cuenta el art. 160 de la misma normativa que excluye el 10% reservado para la Federación, elemento legal que no fue valorado por el juez.
2. Si el juez consideraba necesario allegar la relación de multas y sanciones, debió solicitarlas al demandado, pues esa información no la tiene la federación, aclarando que esa relación corresponde a un archivo con millones de datos que no facilitarían la labor del juez, pues de cada

multa tendría que liquidarse el 10% y si el resultado es inferior a medio salario mínimo diario deberá ajustarse. Dice que esta relación fue suplida con los documentos provenientes del Municipio como se señaló en los hechos 7 y 8 de la demanda.

3. El juez encontró reparos en el oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006, documento medular del título ejecutivo aportado, calificándolo como copia simple, sin verificar que el Municipio aportó el mismo documento en septiembre de 2014; dice el juez, que el documento carece del carácter de una certificación, haciendo prevalecer la forma sobre el fondo, siendo un documento suscrito por el interventor financiero, y por más que se trate de una comunicación interna, es un documento público cobijado de la presunción de legalidad, confirmando el valor adeudado. Señala que descalificarlo, por no haberlo aportado al proceso, es deslegitimar un documento público con un argumento que ni siquiera esgrimió el demandado, pues no lo desconoció ni lo atacó.

4. Considera que tampoco era el momento procesal para cuestionar la actuación de su antecesor respecto del reconocimiento del documento. La demandante para constituir el título complejo, solicitó la realización de diligencias previas, consistentes en el reconocimiento del oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006, que se realizó el 13 de noviembre de 2013 citando al alcalde Aníbal Gaviria y ante su ausencia y silencio se aplicó el art. 274 y se tuvo por reconocido el documento, siendo desbordado pretender localizar al mismo funcionario que suscribió el documento.

5. Afirma que hubo una indebida valoración de los demás documentos allegados por la actora, obrantes a folios 10 y 11, que no fueron cuestionados por el demandado, fue suscrita por el Secretario de Transporte y Tránsito de Medellín dirigida a REMO S.A. concesionario de la Federación Colombiana de Municipios facultado para realizar la operación SIMIT en Medellín, entonces no es lógico que el juez diga que ese documento nada dice en relación con la aceptación de la deuda. Folios 12 y 13 "Aviso de cobro" proveniente de la federación, que si bien no permite dar por cierta la deuda, si evidencia la suma adeudada por el municipio en el periodo del 8 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2003, que no es discutido por el Secretario de Transporte y Tránsito, sino que advierte que el pago se causará a partir de la implementación en el organismo de Tránsito del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por infracción a las Normas de Tránsito, que en su

criterio es desde diciembre de 2003, entonces no es armónico decir que no es posible enlazarlo con los otros documentos, como lo sostuvo el juez; Folios 14 y 15 en igual sentido fueron descalificados, careciendo de interpretación armónica y con *“una tendencia marcada a descalificar cada una de las misma”* (sic).

6. El juez desconoce, sin fundamento, el criterio del juez que ordenó el mandamiento de pago en septiembre de 2013, quien realizó la verificación de los requisitos del art. 488 CPC para deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible.

7. Frente a la condena en costas expone que la Federación desarrolla una función pública que consiste en mantener actualizado el SIMIT, para contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios y de la seguridad vial, entidad auditada por la Contraloría General de la República, y teniendo en cuenta que en el proceso no aparecen probadas las costas procesales solicita se revoque, agregando que accionó en protección del patrimonio público.

No hubo pronunciamiento de la parte demandada en esta instancia.

II. CONSIDERACIONES

VERIFICACIÓN DE PRESUPUESTOS PROCESALES Y AUSENCIA DE IRREGULARIDADES CONFIGURATIVAS DE NULIDAD

Se ha determinado por la Corporación que dentro del presente asunto se reúnen los presupuestos procesales que permiten dar validez a lo actuado, sin que se advierta irregularidad constitutiva de nulidad, lo que permite al Tribunal asumir el conocimiento del asunto en esta instancia, dentro de su competencia.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Deberá esta Sala de Decisión determinar si en este caso la parte demandante aportó título apto para ejecutar la obligación que pretende, o si le asiste razón al juez de instancia en considerar que no, y proceda la confirmación de la sentencia.

DEL PROCESO EJECUTIVO Y DEL TÍTULO EJECUTIVO

El proceso ejecutivo parte del presupuesto insustituible de la existencia de un documento que de forma cierta consagre el derecho que se

reclama, evidenciando la correlativa obligación del deudor y en cuya virtud, surge para el acreedor el derecho a reclamar el cumplimiento de la obligación.

Es así como el art. 488 CPC, aplicable al caso, hoy artículo 422 CGP, señalaba que podrán demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en un documento proveniente del deudor o de su causante que constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, entre otras, agregando que la confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio de parte que regulaba el art. 294 CPC, hoy 184 CGP.

El art. 488 del CPC señalaba

Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

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 294

Del texto de la norma transcrita se desprende que las obligaciones que pueden demandarse ejecutivamente tienen que cumplir o tener tres características a saber: *(i)* Ser Expresas, lo que significa que aparecen manifiestas en la redacción misma del título el contenido y alcance de la obligación, las partes vinculadas y los términos en que la obligación se ha estipulado; *(ii)* Ser Claras, es decir, que sea indubitable la obligación, por tanto no será clara la que esté contenida en términos confusos o equívocos o cuando exista incertidumbre respecto del plazo o la cuantía y finalmente, *(iii)* Ser Exigibles, es decir, que se trate de una obligación que pueda cobrarse, solicitarse o demandarse su cumplimiento del deudor.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Es preciso recordar que los artículos 320 y 328 CGP establecen los fines de la apelación y la competencia del superior, con base en ello procede el Tribunal a decidir únicamente sobre los reparos concretos formulados por parte del extremo activo y que ha sustentado en esta instancia vía digital, pues ellos marcan el derrotero del análisis en esta Corporación.

Al observar los reparos planteados por la parte ejecutante, el primero, segundo, tercero y quinto van dirigidos a atacar la valoración que el juez hizo de los documentos allegados puesto que, según el actor, de ellos se desprende la obligación clara, expresa y exigible, constituyendo el título complejo. Por ello se abordarán en su orden y luego se analizará los reparos sexto y séptimo. Dejando desde ya claro que el numerado como cuarto no es un reparo frente a la decisión, sino un pronunciamiento en relación a una consideración que el juez hizo sobre el actuar procesal del anterior titular del juzgado al tramitar el reconocimiento de un documento, por tanto, no será objeto de estudio en esta instancia.

1. Lo primero que refiere el recurrente es que el juez no tuvo en cuenta que la Ley 769 de 2002 hace parte del título complejo, pues allí se señala que el 10% de los recaudos por multas y sanciones por infracciones de tránsito, que realicen los municipios debe pasar a la Federación Colombiana de Municipios, y que dicha ley entró en vigencia el 8 de noviembre de 2002, por ello desde ese momento se le adeudan estos montos.

Apreciación equivocada, pues la Ley 769 de 2002 establece las normas que conforman el Código Nacional de Tránsito Terrestre, señalando el marco normativo que regula los diferentes aspectos que permiten el adecuado funcionamiento de este tipo de tránsito, refiriéndose en su art. 10, que está ubicado en el Capítulo III REGISTRO DE INFORMACIÓN, al SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO, y en él autoriza a la Federación Colombiana de Municipios “*implementar y mantener actualizado a nivel nacional..*” el SIMIT y por su administración percibirá el 10%, cuando se cancele el valor adeudado, del costo de multas y

sanciones, sin que pueda ser inferior a medio salario mínimo legal diario vigente. Y en su art. 160, que también cita el recurrente, y se ubica en el capítulo X EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN, regula la destinación que debe darse a esos recursos, recaudados por estos conceptos, como educación, dotación combustible y seguridad vial, haciendo la salvedad de lo que corresponde a la Federación, señalando en su artículo final, 170, desde cuando entra en vigencia dicha normativa, que sería, tres meses después a partir de su promulgación.

De estas normas en cita, no se puede extraer que se fije una obligación clara en favor de la Federación, sino que fija lineamientos generales sobre el funcionamiento del SIMIT y la destinación de los dineros recaudados, sin que pueda afirmarse que haga parte del título complejo, pues de este contenido no se extrae ningún tipo de obligación, y si bien entró a regir en noviembre de 2002 no señaló en forma directa que los municipios debían cancelar desde esa calenda dicho porcentaje a la Federación, simplemente señaló cuando entraba en vigencia, quedando a cargo de las partes realizar el acuerdo o contrato para fijar desde que momento la Federación administraría el sistema en el municipio, tal y como se hizo en el Convenio Interadministrativo suscrito en octubre de 2003, como se acepta en oficio 11784 de julio 13 de 2012 dirigido por REMO- Recaudos Modernos S.A. a la Federación Colombiana de Municipios, con el cual le remite copia del oficio 200600133133 del municipio de Medellín, convenio que tiene como soporte jurídico la Ley 769 de 2002, sin que por ello la ley haga parte de un título ejecutivo complejo.

2. El recurrente considera que la manifestación del juez sobre la necesidad de aportar la relación de multas y sanciones impuestas por el Municipio en materia de tránsito es innecesaria, y que si la requería debió solicitarla.

Sobre este aspecto ha de indicarse que al pretender que el título es complejo, la parte actora debió aportar todos los documentos que sirvieran y fueran necesarios para extraer de ellos con toda claridad la obligación que reclama. Para la Sala sí era imperiosa dicha relación, pese a ser muy larga, como lo expresa el demandante, o por lo menos una certificación de la existencia de la misma y los valores cancelados

por los infractores, para de ese dato, calcular el 10%, que es el porcentaje que le corresponde a la Federación, ello independiente que al interior de la Alcaldía, se haya indicado una suma, que es la que se reclama, pues el dato indicado en el oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006, se dio como respuesta a un requerimiento de la oficina jurídica del municipio a un interventor financiero, lo que indica que se estaba buscando establecer la existencia de la obligación y la suma realmente adeudada, y si había lugar a reconocer la deuda.

Era un ejercicio mínimo que debió desplegar la parte demandante para establecer si se le adeudaba y lo que en realidad se le debía reconocer por parte del Municipio y no conformarse con una información obtenida de una comunicación interna, con la cual no se expresa la voluntad de obligarse con la demandante, pues pudo suceder que se le adeudara más de lo que reclama en este proceso.

Ahora, que diga que si el juez lo consideraba necesario debió pedirla de oficio, es un argumento sin fundamento, pues corresponde a la parte que reclama, probar los hechos que fundamentan las pretensiones, a la luz del art. 167 CGP, le correspondía allegar el título que diera cuenta de forma clara y expresa que el demandado se constituyó en su deudor, y no correspondía al juez suplir las falencias en que incurrió el demandante, en aras de la imparcialidad e igualdad entre las partes en el proceso. La facultad oficiosa no es la generalidad, y solo es posible cuando luego de obtener el material probatorio, se genere en el juez alguna duda, pero en este caso de entrada la parte actora no aportó en debida forma lo más importante, el título que pretende ejecutar.

3. El juez encontró reparos en el oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006, documento medular del título ejecutivo aportado, calificándolo como copia simple, sin verificar que el Municipio aportó el mismo documento en septiembre de 2014

Sobre este punto, se puede verificar que la parte demandante anexó a su escrito genitor, oficio 11784 de julio 13 de 2012 dirigido por REMO-Recaudos Modernos S.A. a la Federación Colombiana de Municipios, con el cual le remite copia del oficio 200600133133 del Municipio de Medellín (pag pdf 34 a 38/archivo 01cuadernoPrincipal/carpeta 13ProcesoEscaneado/carpeta

Primera Instancia) enviada por el área financiera del Municipio, respecto al valor adeudado entre el 8 de noviembre de 2002 al 10 de octubre de 2003-sin convenio-, día anterior a la firma del convenio interadministrativo entre el Municipio y la Federación, y el periodo entre el 11 de octubre al 31 de diciembre de 2003-con convenio-, con el propósito de que inicie proceso ejecutivo.

El mencionado oficio, 200600133133 del 23 de mayo de 2006, que considera el ejecutante medular para soportar la obligación perseguida, está dirigido al jefe de la Unidad Jurídica-Secretaría de Hacienda-Municipio de Medellín por el Interventor Financiero, en respuesta a solicitud del Coordinador Jurídico de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría General del Municipio de Medellín, y de este escrito se remitió copia a la Subsecretaría Financiera, Subsecretario Administrativo de Tránsito, al Coordinador Jurídico y a la Gerente de Remo S.A.

En este oficio refiere el interventor a unas cifras base para la conciliación que se adelantaba en ese momento, con la Federación Colombiana de Municipios por el tema del SIMIT, que podrían ser modificadas por la actualización del software de la Secretaría de Transporte y Tránsito donde se administran los datos, indicando unas cifras mayores antes de la actualización y luego de ella se obtiene como "*datos no cancelados*" \$846'452.729 antes de la suscripción del convenio y \$110'246.224 dentro de su vigencia.

Nítidamente se observa, que de esta comunicación no se puede extraer la existencia de una obligación clara y expresa, como bien lo advirtió el a quo, pues, primero, está suscrita por un funcionario que no tiene la capacidad de obligar al municipio; segundo, el fin de la misma era brindar información por parte de un interventor a la Unidad Jurídica-Secretaría de Hacienda-Municipio de Medellín sobre los datos no cancelados, en pro de la conciliación que en ese momento se adelantaba con la Federación Colombiana de Municipios sobre el tema SIMIT, a efectos de que esta unidad contara con dicha información. Y le fue remitida a REMO S.A. una copia quien a su vez la envió a la Federación, no fue dirigido este oficio a la parte demandante reconociendo o aceptando que se adeudaba esas sumas, constituye información interna con la cual se buscaba establecer los conceptos debidos, llamando la atención de la Sala que la

Federación no enviara aviso de cobro, por estos periodos, como si lo hizo por el periodo octubre-diciembre de 2003, una vez firmado el convenio, y aporte este oficio como base de recaudo, como expresión de voluntad de la parte demandada.

Esta comunicación interna, no tiene la virtualidad de constituir título del cual se pueda extraer una obligación que la parte demandada reconozca de manera clara y expresa.

Sumado a ello, en efecto se trata de una copia, que, si bien en el anexo se encuentra un sello que dice que es fiel copia tomada de su original, esta copia se tomó en el año 2012 como allí se observa, y dicha comunicación le fue remitida a REMO S.A. en el año 2006, como se señaló, y el original reposa en el archivo de la Alcaldía de Medellín, situación que desdice del carácter de título ejecutivo, ya que, el orden de las cosas sería que el original estuviera en poder de la parte actora, si fuera cierto que con dicho documento se reconocía la existencia de una obligación en su favor. Esta situación, que el original repose en los archivos del Municipio, da certeza que el oficio se trató de una comunicación interna, con la cual se pretendió obtener información a efectos de tratar el asunto del SIMIT, mas no reconocer la existencia de una obligación clara y expresa en contra del Municipio y a favor de la Federación, sin que cambie esta característica el hecho de que el Municipio lo haya aportado.

4. Veamos ahora, que el recurrente reclama por los documentos que argumenta no fueron valorados correctamente y se presentaron con la demanda, obrantes a folios 10 a 15, los cuales se analizaran uno a uno para determinar si de ellos se desprende una obligación clara, expresa y exigible a cargo del extremo pasivo.

Se encuentra a folio 10 y 11, como lo identifica el recurrente (que corresponde a las pag pdf 14 a 16/archivo 01cuadernoPrincipal/carpeta 13ProcesoEscaneado/carpeta PrimeraInstancia), oficio 200900386506 de fecha septiembre 21 de 2009 dirigido a la representante legal de REMO S.A. suscrito por el Secretario de Transporte y Tránsito de la Alcaldía de Medellín, con el cual responde comunicación (al parecer derecho de petición de fecha 25 de octubre de 2006 DS-1656-2006 enviado por el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios que obra a folio 8 ib a la que se adjunta "AVISO DE COBRO"

“(Documento equivalente a factura)” por \$110’246224 por el periodo octubre-diciembre del año 2003) en la que se relaciona la deuda por concepto del 10% de las multas por infracciones de tránsito por \$961’997.420 periodos noviembre-diciembre año 2002, enero-octubre año 2003 y octubre-diciembre año 2003, indicando *“que la Secretaría es consciente del compromiso de cumplir con lo que se debe, sin embargo y siendo estos dineros del erario público, requerimos por parte de esa entidad que Usted lidera, los soportes para el respectivo acuerdo de pago al cual llegaren las dos entidades; entendidos los soportes como la relación de las resoluciones, comparendos y demás actos administrativos que soportan la deuda relacionada.....”* (se resalta)

A folios 12 y 13 (que corresponde a las pag pdf 18 a 20/archivo 01cuadernoPrincipal/carpeta 13ProcesoEscaneado/carpeta PrimeraInstancia) se encuentra oficio DNS-2011-01-166 del 18 de mayo de 2011 dirigido por la Federación Colombiana de Municipios a la Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín, que denominó *“AVISO DE COBRO TRANSFERENCIAS FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-SIMIT”* en el que señala que le da alcance a oficio DNS-2011-00-918 enviado al Municipio días pasados, frente a aviso de cobro, manifestando que por error la cifra allí contenida es errada, presentando excusas, y reiterando el cobro por concepto de la administración del SIMIT tomando como base los datos certificados por la administración en oficio del 23 de mayo de 2006, obligación que asciende a \$956’698.953 por el periodo 8 de noviembre de 2002 al 31 de diciembre de 2003, indicando los números de cuentas y entidades donde se puede hacer el pago correspondiente.

Obra a folios 14 y 15 (que corresponde a las pag pdf 22 a 24/archivo 01cuadernoPrincipal/carpeta 13ProcesoEscaneado/carpeta PrimeraInstancia) con fecha junio 28 de 2011, oficio radicado 201100253582 con el cual la Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín responde a SIMIT acerca del cobro de la suma de dinero determinada con oficio radicado 2011-000203167 del 26 de mayo de 2011 por los años 2002 y 2003 lo siguiente *“..es necesario decir que, si bien es cierto la ley 769 entró en vigencia en el año 2002, y allí se autorizó a la Federación de Municipios para realizar la implementación y actualización del sistema, también es cierto que debe establecerse un concepto de administración que nos permita establecer desde cuando nace el derecho a cobrar por este*

concepto, pues si por administración se entiende el (“)(sic)proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos (información) y las actividades de trabajo con el propósito de lograr los objetivos o metas de la organización de manera eficiente y eficaz”, **no puede decirse con lógica práctica que se administra un sistema que aún no se encuentra implementado**” Señalando que para la secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín se produjo en diciembre de 2003, fecha desde la cual se ha realizado los pagos y reportes conforme la ley

De estos documentos allegados con la demanda, no se extrae que la parte demandada se haya constituido en deudor de la parte actora, o que siquiera haya reconocido la existencia de la obligación, nótese que, en ellos, se pone de presente que si bien la ley señaló que la Federación percibiría el 10% de los recaudos por sanciones y multas por infracciones de tránsito, se debe establecer desde cuando se implementó la administración del sistema en el Municipio, y requiere a la Federación Colombiana de Municipios, la relación de las resoluciones, comparendos y demás actos administrativos que soportan la deuda relacionada, a efectos de llegar a un acuerdo de pago. En otro, la Federación corrige la suma cobrada haciendo referencia al oficio 200600133133 del 23 de mayo de 2006, el cual ya fue analizado, y del que tampoco se extrae la existencia de un título claro y expreso.

Del análisis de las pruebas allegadas con la demanda y por cuya valoración reclama el recurrente, se puede decir sin lugar a duda alguna, que no reúnen las exigencias, fijadas en el art. 488 CPC, hoy 422 CGP, requeridas para ser tenidas como título ejecutivo complejo, de ser **expresa, clara y exigible**, la primera se refiere a que la obligación aparezca manifiesta en la redacción misma del título, es decir, que en el documento que contiene la obligación debe constar en forma nítida la misma, sin que para ello haya que acudir a suposiciones; por ello, faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta; la **claridad** alude a que la obligación sea fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido y, por obligación exigible se entiende que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición.

En definitiva, los documentos allegados con la demanda no dan cuenta de la existencia de una obligación clara y expresa, y por tanto no constituyen plena prueba en contra del demandado.

5. El juez desconoce, sin fundamento, el criterio del juez que ordenó el mandamiento de pago en septiembre de 2013, quien realizó la verificación de los requisitos del art. 488 CPC para deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible.

Sobre este punto basta decir que ha sido posición de la Corte Constitucional que al momento de proferir el fallo el juez debe revisar el título ejecutivo adosado al proceso para verificar que en realidad si constituya un título y reúna todas las exigencias para que preste mérito ejecutivo, y de él desprender una obligación clara, expresa y exigible, por la cual se persiga al demandado, así lo ha expresado reiteradamente y muy recientemente el máximo órgano jurisdiccional en STC 7196-2023 y 8418-2023, en la primera de ellas dijo la Corte, posición reiterada en la segunda

Ahora bien, la revisión oficiosa del título ejecutivo por parte del juez, según lo dispuesto por la norma procesal, debe ser preliminar al librarse la orden de apremio, pero también se puede hacer en la sentencia, de primera o segunda instancia, y especialmente cuando ese punto fue invocado por los ejecutados durante la actuación (*reposición, excepciones y reparos*), como aquí aconteció, por tanto, no se puede atribuir un desafuero o una extralimitación al momento de desatar la apelación, pues el motivo para revocar el mandamiento fue precisamente que el título no cumple los requisitos contenidos en el art. 422 del Código General del Proceso. (se resalta)

Sobre la revisión oficiosa del título ejecutivo esta Sala señaló lo siguiente,

(...) Los funcionarios judiciales han de vigilar que al interior de las actuaciones procesales perennemente se denote que los diversos litigios, teleológicamente, lo que buscan es dar prevalencia al derecho sustancial que en cada caso se disputa (artículos 228 de la Constitución Política y 11 del Código General del Proceso); por supuesto, ello comporta que a los juzgadores, como directores del proceso, legalmente les asiste toda una serie de potestades, aun oficiosas, para que las actuaciones que emprendan atiendan la anotada finalidad, mismas que corresponde observarlas desde la panorámica propia de la estructura que constituye el sistema jurídico, mas no desde la óptica restricta derivada de interpretar y aplicar cada aparte del articulado de manera aislada ”.

“Entre ellas, y en lo que atañe con el control que oficiosamente ha de realizarse sobre el título ejecutivo que se presenta ante la jurisdicción en pro de soportar los diferentes recaudos, ha de predicarse que, si bien el precepto 430 del Código General del Proceso estipula, en uno de sus segmentos, en concreto en su inciso segundo, que «[l]os requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso», lo cierto es que ese fragmento también debe armonizarse con otros que obran en esa misma regla, así como también con otras normas que hacen parte del entramado legal, verbigracia, con los cánones 4º, 11, 42-2º y 430 inciso 1º ejúsdem, amén del mandato constitucional enantes aludido”.

“Por ende, mal puede olvidarse que, así como el legislador estipuló lo ut supra preceptuado, asimismo en la última de las citadas regulaciones, puntualmente en su inciso primero, determinó que «[p]resentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal”.

“De ese modo las cosas, todo juzgador, no cabe duda, está habilitado para volver a estudiar, incluso ex officio y sin límite en cuanto atañe con ese preciso tópic, el título que se presenta como soporte del recaudo, pues tal proceder ha de adelantarlo tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio impartida cuando la misma es de ese modo rebatida, como también a la hora de emitir el fallo con que finiquite lo atañadero con ese escrutinio judicial, en tanto que ese es el primer aspecto relativamente al cual se ha de pronunciar la jurisdicción, ya sea a través del juez a quo, ora por el ad quem”. (se resalta)

“Y es que, como la jurisprudencia de esta Sala lo pregonó en plurales oportunidades relativamente al efecto demarcado por el Código de Procedimiento Civil, lo cual ahora también hace en punto de las reglas del Código General del Proceso, para así reiterar ello de cara al nuevo ordenamiento civil adjetivo, ese proceder es del todo garantista de los derechos sustanciales de las partes trabadas en contienda, por lo que no meramente se erige como una potestad de los jueces, sino más bien se convierte en un «deber» para que se logre «la igualdad real de las partes» (artículos 4º y 42-2º del Código General del Proceso) y «la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial» (artículo 11º ibídem)”. (se resalta)

“Ese entendido hace arribar a la convicción de que el fallador mal puede ser un convidado de piedra del litigio, sino que, en cambio, antes que otra cosa, tiene que erigirse dentro del juicio en un defensor del bien superior de la impartición de justicia material. Por tanto, así la cita jurisprudencial que a continuación se transcribe haya sido proferida bajo el derogado Código de Procedimiento Civil, la misma cobra plena vitalidad para predicar que del mismo modo, bajo la vigencia del Código General del Proceso: [T]odo juzgador, sin hesitación alguna, [...] sí está habilitado para estudiar, aun oficiosamente, el título que se presenta como soporte del pretense recaudo ejecutivo, pues tal proceder ha de adelantarlos tanto al analizar, por vía de impugnación, la orden de apremio dictada cuando la misma es rebatida, y ello indistintamente del preciso trasfondo del reproche que haya sido efectuado e incluso en los eventos en que las connotaciones jurídicas de aquel no fueron cuestionadas, como también a la hora de emitir el fallo de fondo con que finiquite lo atañadero con ese escrutinio judicial, en tanto que tal es el primer tópico relativamente al cual se ha de pronunciar a fin de depurar el litigio de cualesquiera irregularidad sin que por ende se pueda pregonar extralimitación o desafuero en sus funciones, máxime cuando el proceso perennemente ha de darle prevalencia al derecho sustancial (artículo 228 Superior) ”.

“(...) De modo que la revisión del título ejecutivo por parte del juez, para que tal se ajuste al canon 422 del Código General del Proceso, debe ser preliminar al emitirse la orden de apremio y también en la sentencia que, con posterioridad, decida sobre la litis, inclusive de forma oficiosa (...)”». (CSJ STC18432-2016, 15 dic. 2016, rad. 2016-00440-01, reiterada en STC14595-2017, y citada en STC 2725-2020, STC771-2023, STC3899-2023 y, STC6735-2023 entre muchas). (se resalta)

Con esta jurisprudencia queda claro que pese a que el juez que inicialmente conoció el proceso libró mandamiento de pago al considerar que el título reunía los requisitos del art. 488 CPC, hoy 422 del CGP, ello no era óbice para que el nuevo titular, en forma oficiosa, recabara nuevamente sobre el título y verificara si en realidad cumplía con los requerimientos de ley para tenerse como un título ejecutivo, y mucho más atendiendo la postura de la parte demandada, sin que ello implique desconocer sin fundamento el criterio del anterior juez titular, como lo califica el recurrente.

6. Frente a la condena en costas expone que la Federación desarrolla una función pública y por ello no puede ser sujeto de esta condena.

El art. 365 CGP regula lo relacionado con la condena en costas en los procesos y actuaciones posteriores, en que se genere controversia, señalando que se condenará a la parte que resulta vencida, sin hacer ningún tipo de especificación o excepción en relación con la persona que conforme uno de los extremos de la Litis, lo que indica que no influye en la condena que la parte vencida sea persona natural o jurídica, de carácter público o privado, con ánimo o sin ánimo de lucro, lo único que señala es que haya sido vencida en el juicio, recurso, incidente, etc., por tanto procede la condena en costas impuesta a la Federación colombiana de Municipios en primera instancia.

En conclusión, los reparos planteados por la parte recurrente no tuvieron la virtud de debilitar la decisión objeto de alzada, por tanto no prosperan, y procede la CONFIRMACIÓN de la sentencia de primera instancia, sin lugar a condena en costas por no haberse causado ante el silencio de la parte no recurrente en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por escrito el 20 de febrero de 2023 por el JUZGADO VEINTIUNO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

SEGUNDO. NO hay lugar a condenar en costas por no haberse causado.

TERCERO. En firme esta decisión, devuélvase al despacho de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
Los Magistrados,

MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO

NATTAN NISIMBLAT MURILLO

ALBA LUCIA GOYENECHÉ GUEVARA

Firmado Por:

Martha Cecilia Ospina Patiño
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 007 Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Alba Lucia Goyeneche Guevara
Magistrada
Sala Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Nattan Nisimblat Murillo
Magistrado
Sala 010 Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

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: **35498b6873ae07672a89120569c76fb0f0d1ea92e54ed64c49b1e1eb5b4a0f62**

Documento generado en 19/10/2023 09:52:22 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>