



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

San Andrés Isla, octubre diez (10) de 2019

Medio de control	Ejecutivo
Radicado	88-001-23-33-000-2019-00024-00
Demandante	Unión Temporal I.E. Flowers Hill
Demandado	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

ANTECEDENTES

Solicita el apoderado judicial de la demandante dentro del asunto de la referencia, librar mandamiento de pago, en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en relación con el pago de la Factura de Venta No. 15 del 15 de diciembre de 2017, respaldada en el Acta No. 15 (recibo final de obras) del 11 de septiembre de 2017, del contrato de obra pública 1190 de 2013, cuyo objeto es la “reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés Isla”, lo cual fundamenta en los hechos que brevemente se exponen:

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Unión Temporal I.E. Flowers Hill, suscribieron el contrato de obras públicas 1190 de 2013, cuyo objeto es la “reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés Isla”, por un término de ejecución inicial de doce (12) meses contados a partir del acta de inicio, por un valor de siete mil doscientos seis millones novecientos noventa y tres mil novecientos noventa y ocho pesos (\$7.206.993.998).

Que una vez expedidas las pólizas correspondientes y cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato antes mencionado, se suscribió el acta de inicio el día 27 de febrero de 2014 y luego de varias adiciones la fecha de finalización fue el día de 25 de mayo de 2017.

Señala que las actividades objeto del contrato fueron ejecutadas en un 100% y se encuentran al servicio de la Institución Educativa, según el Acta No. 15 (recibo final de obras) suscrita el día 11 de septiembre de 2017, donde se establece un valor final de once mil ciento setenta y cuatro millones doscientos dieciocho mil trescientos trece pesos (\$11.174.218.313) y un valor pendiente por cobrar de mil



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

doscientos cinco millones novecientos cuarenta mil ciento ochenta y un pesos (\$1.205.940.181).

Con fundamento en el Acta No.15 firmada el día 11 de septiembre de 2017 la Unión Temporal I.E. Flowers Hill expidió la Factura de Venta No. 15, por un valor de Mil Doscientos Cinco Millones Novecientos Cuarenta Mil Ciento Ochenta y Un Pesos (\$1.205.940.181), la cual no ha sido paga.

Manifiesta que a la fecha, no se ha liquidado el contrato pese haber solicitado a la entidad territorial que proceda con la liquidación bilateral, sin que haya emitido respuesta alguna.

En este orden de ideas, la demandante afirma que existe un saldo a favor de la Unión Temporal contratista, que se encuentra acreditado en los siguientes documentos:

- Copia original de la Factura de Venta No. 15 de diciembre de 2017
- Copia del Acta No. 12º de mayores y menores e ítems no previstos del 7 de septiembre de 2017
- Copia del Acta de recibo final de obras No. 15 de fecha 11 de septiembre de 2017
- Copia del Acta de recibo parcial de obra de la misma fecha
- Copia del contrato de obra pública 1190 de 2013
- Copia del acuerdo de conformación de la Unión Temporal I.E. Flowers Hill
- Copia del RUT de la Unión Temporal I.E. Flowers Hill
- Copia de los requisitos presupuestales del contrato
- Copia del Acta de inicio

Con base en lo anterior, el Despacho entrará a decidir si es procedente o no librar mandamiento de pago de conformidad con las siguientes,

CONSIDERACIONES

- **De la competencia**

En tratándose de procesos ejecutivos, las normas que fijan la competencia son:

El artículo 152 del C.P.A.C.A., fija la competencia por el factor objetivo de la cuantía, al establecer que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia:

"[...] 7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]"



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

La misma precisión se halla en el artículo 155 numeral 7º, en cuanto regula que los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos ejecutivos que no excedan de la anterior cuantía.

Por su parte, la Corte Constitucional, ha definido la competencia *“como la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, atendidos determinados factores¹... a saber: la naturaleza o materia del proceso y la cuantía (factor objetivo), la calidad de las partes que intervienen en el proceso (factor subjetivo), la naturaleza de la función que desempeña el funcionario que debe resolver el proceso (factor funcional), el lugar donde debe tramitarse el proceso (factor territorial), el factor de conexidad. [...]”²* (Negrillas fuera de texto).

Por lo dicho en precedencia, este Tribunal es el competente para conocer del asunto de la referencia, en razón de la cuantía como factor objetivo aplicable por disposición del Art. 152 del CPACA. y por factor territorial, por tratarse el título ejecutivo, de una Factura respaldada en el contrato de obra que se suscribió y ejecutó en este circuito judicial, contrato de naturaleza pública y demanda que se dirige contra la entidad territorial de nivel departamental, por lo cual corresponde a esta jurisdicción.

- Del título ejecutivo y el título valor

Es importante precisar que no puede confundirse la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues se trata de documentos que conceptualmente se encuentran regidos por principios y características jurídicas que los diferencian e individualizan. En efecto, los títulos valores son bienes mercantiles que al tenor del artículo 619 del Código de Comercio constituyen documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora.

Estos principios de autonomía y literalidad propios del título valor hacen que sea un documento formal y especial, toda vez que la fusión inescindible entre derecho y documento legitima al tenedor, conforme con la ley de circulación del título valor, a exigirlo en el tráfico jurídico y a perseguir su cobro por vía ejecutiva mediante la denominada acción cambiaria (artículo 780 y ss. del Código de Comercio), con independencia de la relación o negocio jurídico causal que le dio origen, imprimiendo seguridad y certeza al derecho que de manera incondicional en él se incorpora (artículos 619, 625, 626, 627 y 647 in fine).

¹ Sentencia C-040 de 1997.

² Sentencia C-655 de 1997.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

Además, la regla general de la negociabilidad o circulación del título valor según sea al portador, a la orden o nominativo -entrega, o endoso y entrega, o endoso, entrega e inscripción en libro correspondiente- (artículos 648, 651 y 668 ibídem) y la presunción de autenticidad de su contenido y firmas, permiten individualizarlo de otro tipo de documentos (artículo 793) y constatar que se rige por un régimen normativo especial que no se aplica a los demás títulos ejecutivos.

Por su parte, el título ejecutivo es aquél que reúne los requisitos del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, hoy 422 del Código General del Proceso, para su cobro por vía de ejecución, esto es, un documento proveniente del deudor o de su causante en donde conste una obligación clara, expresa y exigible, en el que no se requiere la concurrencia de las características antes enunciadas de un título valor, tales como su legitimación o la autonomía; además, puede contener o no obligaciones puras o simples o sujetas a condición y tiene formas diversas de negociación como la cesión (artículo 1959 y ss. del Código Civil).

En conclusión, como puede advertirse si bien un título valor es un título ejecutivo, porque proviene de un deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor.

- Sobre el título ejecutivo en la jurisdicción contencioso administrativa.

El título ejecutivo es un documento que por sí solo basta para obtener la ejecución o cumplimiento de una obligación. El artículo 422 del C.G.P., señala que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas 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 cualquier otro documento que la ley le asigne tal cualificación.

Aunado a lo anterior, el artículo 297 del C.P.A.C.A³, señala que para la jurisdicción contenciosa administrativa, constituyen título ejecutivo i) las sentencias

³ Artículo 297. Título ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

- Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.
- Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
- 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.
- 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



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

debidamente ejecutoriadas por la jurisdicción contenciosa y en donde se condene a alguna entidad pública al pago de dinero; *ii*) las decisiones en firme proferidas en el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos y en la que una entidad pública se obligue al pago de dinero; *iii*) aquellos provenientes de la actividad contractual estatal, v.gr., el acta de liquidación del contrato o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual y, *iv*) las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria.

- Las facturas como título valor y mérito ejecutivo⁴

Es preciso aclarar que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1231 de 2008, la factura de venta y la cambiaria de compraventa se distanciaban en la medida que sólo esta última constituía título valor. En efecto, el artículo 772 del Código de Comercio disponía:

Factura cambiaria de compraventa es un título-valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador.

No podrá librarse factura cambiaria que no corresponda a una venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente al comprador.

Sin embargo, con la reforma introducida por el artículo 1 de la Ley 1231 en cita, la situación cambió. La redacción del citado artículo quedó así:

Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio (...) (se destaca).

Igualmente, conviene destacar que el mismo artículo de la reforma prohíbe librar factura alguna “que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito” (se destaca).

La misma norma en su artículo 3, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio, frente a los requisitos de la factura, señaló:

Requisitos de la factura. La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

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.

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejero ponente: RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00292-01(43011) Actor: HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ Demandado: DEPARTAMENTO DEL CESAR Referencia: PROCESO EJECUTIVO (APELACION AUTO)



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

1. *La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.*
2. *La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.*
3. *El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.*

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas

Igualmente, dicho documento se aceptará en los términos del artículo 773 del Código de Comercio, modificado por el artículo 2 de la ley en comento, que señala:

Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los diez (10) días calendarios siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

De lo expuesto, se desprende que desde la entrada en vigencia de la Ley 1231 las facturas, indistintamente de su denominación como cambiaria de compraventa o de venta –huelga advertir que la Sección VII del Código de Comercio las titula como facturas cambiarias-, serán títulos valores, en tanto cumplan las exigencias de los artículos 621, 772 a 774 del Código de Comercio y 617 del Estatuto Tributario, de carácter crediticio, con las atribuciones inherentes –literalidad, autonomía, incorporación, incondicionalidad, negociabilidad, legitimidad, autenticidad- representativo de un precio pendiente de pago por la venta a plazo de mercancías y/o servicios.

De no darse las anteriores condiciones, carecerán de la condición de título valor. Ahora, el hecho de que un documento carezca del carácter de título valor no desdice su condición de título ejecutivo y tampoco impone que el mismo deba de ser complejo. En tal sentido, es preciso aclarar que un documento presta mérito ejecutivo, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 422 del Código General del Proceso, es decir, cuando se trate de una obligación expresa, clara y exigible, verificados los cuales no se requiere de la conformación de un título complejo, sin embargo, este no es el asunto bajo estudio, ya que aquí si se trata de un título complejo.

- Acta de entrega final de obra y Acta de liquidación del contrato

La ley no regula las actas de entrega final de obra; por consiguiente, puede regularse libremente dentro del pliego de condiciones o los términos de referencia respectivos, o en el contrato mismo, según el caso. Son, por consiguiente, las partes las llamadas a definir el tema de la oportunidad y forma del recibo del objeto contratado, naturalmente considerando, el efecto, la naturaleza, modalidad o características propias del contrato.

En materia de obra pública se ha utilizado en forma generalizada en los pliegos de condiciones y en los contratos celebrados en forma directa, la exigencia de la suscripción de actas parciales de recibo de obra dentro de cada período, como soporte para elaboración de las respectivas cuentas de cobro mensuales o periódicas, siendo, por tanto, uno de los requisitos acordados para su presentación. Tales actas son cortes parciales de obra ejecutada, cuya finalidad primordial es permitir calcular el avance de la obra y el monto de valor para cobro en la respectiva cuenta mensual, normalmente calculados los valores a origen del contrato y, por lo mismo, requieren de una segunda cuenta correspondiente al valor del ajuste. Igualmente, dentro de esta clase de contratos se suele exigir la suscripción de una acta de recibo definitiva en la cual se incluyan la totalidad de las obligaciones adquiridas, la obra ejecutada, los valores pagados, etc., esto es, todos los elementos necesarios para efectuar con base en ella el corte final de cuentas o



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

liquidación definitiva de los contratos. Son, pues, estas actas, sistemas de verificación, parcial o total, del cumplimiento de las obligaciones contractuales. Pero su no suscripción no implica, a pesar de haberse estipulado, incumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del contrato sobre las cuales versa la liquidación. No por no hacerse actas de entrega se puede obstaculizar la liquidación del objeto mismo del contrato.

La suscripción del acta de liquidación del contrato suple íntegramente las actas parciales de recibo. Además, la administración tiene la posibilidad de manejo de la situación porque dispone de la facultad de liquidarlo unilateralmente cuando no exista acuerdo entre los contratantes para realizar la liquidación por mutuo acuerdo.

En relación con la liquidación del contrato, como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia, la misma consiste en una actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial. La liquidación efectuada de común acuerdo por personas capaces de disponer constituye, entonces, un verdadero negocio jurídico bilateral, que tiene, por tanto, fuerza vinculante, a menos que se demuestre la existencia de un vicio del consentimiento.

- Proceso ejecutivo para hacer efectivas obligaciones derivadas del contrato estatal

El Consejo de Estado, en sentencia del 30 de julio de 2008, proferida dentro del proceso con exp. 31280 y ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sobre este tema señaló que:

[Es] procedente adelantar un proceso ejecutivo para hacer efectivas obligaciones derivadas del contrato estatal, cuando los mismos se han hecho exigibles durante su ejecución, siempre que a la fecha de presentación de la demanda el mismo no se hubiere liquidado⁵.

La única condición prevista por la ley para que proceda el cobro de obligaciones por la vía del proceso ejecutivo la constituye la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del ejecutado. Si el ejecutante demuestra la existencia de un crédito a su favor con estas características debe librarse el correspondiente mandamiento de pago, pues cuando la parte ejecutante cumple las condiciones

⁵ Cita original: En el segundo evento, la Sala ha considerado viable el proceso ejecutivo para el cobro de obligaciones que se han hecho exigibles durante la ejecución del contrato; así en providencia proferida el 27 de enero de 2000, expediente 17.017, revocó la decisión del Tribunal y ordenó el cumplimiento de una obligación parcial: (...) “Se tiene entonces que la circunstancia de que a la fecha de presentación de la demanda ejecutiva no se haya producido la liquidación del contrato, no impide el cobro ejecutivo de obligaciones parciales a cargo de las partes contratantes; dicho en otras palabras, la liquidación del contrato no es presupuesto para el pago, por vía de la acción ejecutiva, de las actas parciales de obra o de sus reajustes”.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

previstas en el contrato para que la entidad le pague determinadas sumas de dinero la obligación se torna exigible y su cumplimiento puede lograrse por la vía del proceso ejecutivo. Así, la liquidación del contrato no debe ser entendida como una condición de exigibilidad de las obligaciones a cargo de las partes contratantes⁶

Cosa distinta ocurre cuando el contrato ya ha sido liquidado y el contratista pretende el cobro ejecutivo con fundamento en actas parciales de obra. En este evento, ha precisado esta Sala, el acta de liquidación del contrato se constituye en la prueba principal del estado económico del contrato y de las obligaciones que subsisten a cargo de cada una de las partes contratantes. En este sentido, la Sala, en el auto proferido el 3 de agosto de 2000, expediente 17.979, precisó:

“Una vez que las partes suscriben el acta de liquidación del contrato sin reparos, en la que constan deudas o acreencias, quedan resueltas las diferencias que entre ellas pudiesen haber y son éstas, deudas o acreencias, las únicas obligaciones vigentes entre las partes con ocasión de la ejecución del contrato.

Problema jurídico

El problema jurídico en el presente proceso ejecutivo se contrae a que sí se debe o no librar andamio ejecutivo con base en los documentos de recaudo que presentó la parte ejecutante.

Para lo anterior, se establecerá i) la procedencia del proceso ejecutivo por actas parciales después de finalizado el contrato ii) verificación del cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales según el caso concreto e iii) integración del título complejo.

- Procedencia del proceso ejecutivo por Actas parciales después de finalizado el contrato

Se advierte que luego de finalizado y liquidado el contrato, ninguna de las partes puede demandar por vía ejecutiva para hacer efectivas las obligaciones derivadas del mismo, pues en estos casos, tendrán que esperar a su liquidación bilateral o unilateral precisamente por ser esta la actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos

⁶ Cita original: Al efecto puede consultarse sentencia proferida el 9 de marzo de 2000, expediente 10.778. También providencia del 19 de julio de 2006, Exp. 30.770, en la cual se precisó: “De otra parte cabe observar que en este tipo de asuntos el título ejecutivo puede ser singular, como cuando está contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor, caso de la letra de cambio, cheque, pagaré, etc., ó bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado o deba integrarse por un conjunto de documentos, como sería el caso del contrato, las actas de liquidación, constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.”



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial.

Lo anterior se traduce en que antes de liquidado e, se podrá presentar la demanda ejecutiva, de no cumplirse con esta condición, no podrá adelantarse este trámite, haciendo una sana interpretación de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado.

En el presente caso, el vocero judicial de la UT I.E. Flowers Hill, manifiesta que el contrato 1190 de 2013, suscrito con la entidad territorial, finalizó el día 25 de mayo de 2017 y a la fecha de presentada la demanda que nos ocupa no ha sido debidamente liquidado; razón por la cual se torna procedente el trámite ejecutivo en este momento.

No obstante lo anterior, se continuará con la verificación de los requisitos formales y sustanciales del título traído al proceso, para determinar si en el caso bajo estudio se cumplen esas exigencias para la decisión de fondo.

- **Verificación del cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales, según el caso concreto.**

En el presente asunto, el apoderado de la Unión Temporal I.E. Flowers Hill solicita se libre mandamiento de pago en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en relación con el pago de la factura de venta No. 15 del 15 de diciembre de 2017, respaldada en el Acta No.15 del 11 de septiembre de 2017, del contrato de obra pública 1190 de 2013, cuyo objeto es la "reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill en San Andrés Isla".

Ahora bien, se hace necesario determinar si en el presente caso se cumplen los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo, para librar mandamiento de pago con fundamento en la siguiente normatividad.

El artículo 422 del Código General del Proceso, establece:

"...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, y los demás documentos que señale la ley (...)" (Negrilla fuera de texto)



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

De igual manera, el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto a los documentos que constituyen título ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo señala:

“Artículo 297. Título ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

- 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.*

(...)”

Por su parte, dispone el art. 430 del CGP que “presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquél considere legal”.

Por otro lado, la jurisprudencia⁷ ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales.

Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y 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 un acto administrativo debidamente ejecutoriado.

Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, sean claras, expresas y exigibles, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de las obligaciones pagaderas en dinero.

Que la obligación sea expresa: Quiere decir que se encuentre debidamente determinada, especificada y patente. -Que sea clara: Esto es, que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados; tanto su objeto (crédito) como sus sujetos (acreedor y deudor). -Que sea exigible: Significa que únicamente es ejecutable la

⁷ Entre otros puede consultarse el auto proferido el 4 de mayo de 2000, expediente N° 15679, ejecutante: Terminal de Transporte de Medellín S. A.



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido ésta.⁸

Nótese que en el caso bajo estudio, la Factura de Venta fue expedida por la Unión Temporal I.E. Flowers Hill identificada con Nit. No. 900684068-1 con ocasión a la ejecución del contrato de obra 1190 de 2013 con objeto “*la reconstrucción y ampliación de la Institución Educativa Flowers Hill de San Andrés Isla*”, señalando como sujeto deudor, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Dicho título expresamente señala como fecha de expedición 15/12/2017 y vencimiento 14/01/2018, por valor de (\$927.646.293) correspondiente a la entrega y recibo final de las obras y (\$278.293.888) correspondiente al 30% de AIU (Administración, Imprevistos y utilidad que se utiliza en algunos contratos especialmente en lo que tiene que ver con ingeniería civil, arquitectura y en general de construcción.), para un total de (\$1.205.940.181).

La Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 31 de enero del 2008 identificada con el número de radicado 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201), ha señalado que el título ejecutivo puede ser **singular**, es decir, que puede estar contenido o constituido en un solo documento, muestra de lo cual sería un título valor, como una letra de cambio, un cheque, entre otros; o puede ser **complejo**, en el evento en que se encuentre conformado por un conjunto de documentos, por ejemplo un contrato, junto a las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el acta de liquidación, etc.

Los títulos ejecutivos complejos –también denominados compuestos– son aquellos que se conforman por un conjunto de documentos, por ejemplo, un contrato y las constancias de su cumplimiento. Ahora bien, al momento de instaurar la demanda, el acreedor es quien debe asumir la carga de aportar dichos documentos.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera este Despacho entonces, que el título base de recaudo, mediante el cual se busca el pago de dinero a favor de la actora, se trata de un título complejo, haciéndose (ante la aceptación expresa en el cuerpo mismo del documento) necesaria su debida conformación con otros documentos.

La factura de venta visible a folio 12 del expediente no aparece aceptada por la entidad contratante, es decir, que no es un documento que provenga del deudor por no estar suscrita por el representante legal del Departamento Archipiélago, la supuesta aceptación realizada en el acta de recibo parcial de obra No. 015 (Visible en copia simple a folios 60-61), no hace relación alguna con la ya mencionada factura de venta. Luego desde el punto de vista formal no cumple con los requisitos

⁸ Sentencia del 22 de junio de 2001, Exp. 13436, C.P. Ricardo Hoyos Duque



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

AUTO No. 182

SIGCMA

legales exigidos, ni como título valor ni como título ejecutivo, es decir, no es posible predicar que para el caso concreto exista una aceptación expresa, pues en el acta de recibo parcial de obra No. 15 no existe una identificación inequívoca más allá de las cifras, con la supuesta obligación contenida en la factura de venta No. 15 (FI 12) como tampoco encuentra este Despacho la relación de dicho documento dentro del acta de recibo final de obras, Acta No 15 de 2017.

Huelga decir, que cuando se presenta como título de recaudo una factura o cualquier otro acto proferido con ocasión de la actividad contractual, se reitera, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos - normalmente actas y facturas- elaborados por la Administración y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra. Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda, en el juez de la ejecución, sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTÉNGASE de librar mandamiento de pago en contra del DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CAYALINA a favor de la UNION TEMPORAL I.E. FLOWERS HILL, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE sin necesidad de desglose la demanda junto con sus anexos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado.