



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá, D.C, veintiocho (28) de octubre dos mil veinte (2020)

Referencia	11001-33-31-038-2007-00128-03
Sentencia	SC3-20102593
Acción	EJECUTIVO
Demandante	FIDUCIARIA LA PREVISORA – ADPOSTAL EN LIQUIDACIÓN (ACREEDOR CENTRAL DE INVERSIONES S.A)
Demandado	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES CAPRECOM- EN LIQUIDACIÓN
Tema	Sobre el título ejecutivo complejo en contratación estatal. La factura como título valor y como título ejecutivo complejo, en materia de contratos estatales.El acta de liquidación del contrato como requisito para conformación del título. Obligación oficiosa (potestad-deber) del juez de estudiar los requisitos de forma del título al momento de fallar.

Procede la Sala a proferir sentencia de segunda instancia dentro del presente proceso ejecutivo instaurado por FIDUCIARIA LA PREVISORA – ADPOSTAL EN LIQUIDACIÓN (cedió los derechos a CENTRAL DE INVERSIONES S.A) contra la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES CAPRECOM- EN LIQUIDACIÓN.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda.

El 1 de junio de 2007, la parte demandante presentó demanda ejecutiva con el fin de que se librara mandamiento de pago contra la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES CAPRECOM- EN LIQUIDACIÓN y a favor de la parte ejecutante.

Expresamente se solicitó:

“Solicitó al señor Juez, en forma respetuosa, se profieran las siguientes condenas:

PRIMERA: se condene a la demandada a pagar a favor del demandante, la suma de SESENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 62.395.732) representada en facturas cambiarias relacionadas a continuación:

FACTURA No.	VALOR	FECHA
R2-71417	\$2.226.832	FEBRERO 9 DE 2005
R2-72088	\$7.979.900	MARZO 11 DE 2005
R2-72856	\$6.702.300	ABRIL 21 DE 2005
R2-73024	\$ 9.540.800	MAYO 16 DE 2005
R2-73996	\$8.926.500	JULIO 8 DE 2005
R2-74085	\$11.419.500	JULIO 14 DE 2005

R2-72336	\$2.571.300	MARZO 28 DE 2005
R2-72849	\$2.558.000	ABRIL 22 DE 2005
R2-73424	\$2.838.400	JUNIO 2 DE 2005
R2-73925	\$2.714.600	JULIO 1 DE 2005
R2-74540	\$2.842.000	AGOSTO 2 DE 2005
R2-74541	\$61.200	AGOSTO 2 DE 2005
R2-76470	\$2.014.400	DICIEMBRE 6 DE 2005.

SEGUNDO: Se condene a la demandada a pagar a favor de la demandante los intereses de mora a la tasa legal máxima permitida, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, desde el momento en que se hicieron exigibles las obligaciones hasta cuando efectivamente se verifique el pago.

TERCERA: se condene a la demandada a pagar a favor de la demandante la indexación de las sumas mencionadas en la pretensión primera, según IPC certificado por el DANE.

CUARTA: se condene a la demandada a las costas del proceso.

Como fundamento de las pretensiones se señaló que CAPRECOM requirió de la prestación de los servicios de la ADMINISTRACIÓN POSTAL NACIONAL ADPOSTAL respecto a la correspondencia individual y demás envíos postales a crédito, y en la modalidad de correspondencia agrupada "CORRA".

Señala, que como consecuencia de lo anterior se celebró entre ADPOSTAL y la ejecutada contratos interadministrativos No. 077 de 2004, No. 033 de 2005 y convenio No. 01-0727 de 2005.

Precisa que ADPOSTAL prestó a la demandada, los servicios de correo a crédito, durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2005, lo que dio origen a las facturas cambiarias que se pretenden ejecutar con esta demanda, por lo que, CAPRECOM adeuda a la ejecutante la suma de \$ 62.395.732, dado que esta obligación no fue cancelada dentro de los 15 días siguientes a la fecha de entrega, y en la actualidad siguen sin cancelar.

Sostiene que las facturas cambiarias de compra venta reúnen los requisitos del artículo 775 del Código de Comercio y que junto a los contratos mencionados conforman un título compuesto, que contienen una obligación, clara, expresa y exigible.

Finalmente, se refiere que a través del Decreto 2853 de 2006, se ordenó la supresión y liquidación de la ADMINISTRACIÓN POSTAL NACIONAL ADPOSTAL y se designa a la FIDUCIARIA LA PREVISORA como liquidadora de la misma.

2. Actuación procesal en primera instancia.

El 18 de marzo de 2010, el Juzgado 38 Administrativo del Circuito de Bogotá, libró mandamiento de pago a favor de CENTRAL DE INVERSIONES S.A y en contra de la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES CAPRECOM, para que en el término de 5 días pagara la suma de \$ 45.554.732, junto a los intereses moratorios a la tasa establecida en el numeral 8º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 1º del Decreto 679 de 1994, exigibles a partir del 1º de agosto de 2007, esto en lo que refiere a las facturas con No. R2-

71417, R2-72088, R2-73024, R2-73996, R74085, R2-72849, R2-74540, R2-74541 del año 2005. (fls. 145 a 146 Cp1) Decisión que fue conformada con auto del 16 de julio de 2010 (fls. 180 y 181 Cp1)

El 16 de julio de 2010, el mismo despacho, decretó el embargo y secuestro de dineros que posea CAPRECOM en diferentes bancos, como también el embargo y secuestro de bienes muebles y enseres de esta misma ejecutada que se encuentren ubicados en las instalaciones de la Av. El Dorado No. 57-90 de la ciudad de Bogotá. (fls 179 y vlta Cp1)

El 3 de agosto de 2010, el apoderado de la ejecutada contestó la demanda proponiendo como excepciones, pago de la obligación objeto de la ejecución, inexistencia de título valor, ineficacia ejecutiva de las facturas presentadas y falta de legitimación en la causa por activa e improcedencia por falta de requisitos formales (fls. 183 a 188 Cp1).

El 27 de agosto de 2010, el a quo, concedió el recurso de apelación contra el auto que decretó las medidas cautelares; e igualmente en atención a la solicitud de la parte ejecutada y de conformidad con el artículo 519 del Código de Procedimiento Civil, se fijó como caución la suma de \$ 60.000.000 para efectos de impedir la medida cautelar. (fls. 207 Cp1)

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca con auto del 27 de enero de 2011 confirmó la decisión del 16 de julio de 2010 proferida por el a quo, por el cual se decretó unas medidas cautelares. (fls. 33 a 39 Cuaderno apelación auto)

Con auto del 21 de febrero de 2012, el Juzgado 21 Administrativo de Descongestión de Bogotá, asumió conocimiento y decretó pruebas dentro del sub lite. (fls. 223 a 226 Cp1) para finalmente, correr traslado a las partes para alegar de conclusión el 12 de junio de 2012. (fl. 246 Cp1)

3. Sentencia de primera instancia.

El 16 de julio de 2013, el Juez 21 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, resolvió así:

PRIMERO: Negar las excepciones propuestas por la parte ejecutada correspondientes a: PRESCRIPCIÓN, PAGO DE LA OBLIGACIÓN OBJETO DE EJECUCIÓN, INEXISTENCIA DE TÍTULO VALOR, INEFICACIA EJECUTIVA DE LAS FACTURAS PRESENTADAS Y FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: declarar de oficio la excepción de inexistencia del título ejecutivo, conforme lo señalado en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: como consecuencia de lo anterior, se declara la terminación del proceso por imposibilidad de seguir adelante con la ejecución.

CUARTO: levántese las medidas cautelares ordenadas en el presente proceso en auto del 16 de julio de 2010, siempre y cuando no existan embargos decretados por otros despachos judiciales.

QUINTO: por secretaría del despacho hágase entrega al ejecutado CAPRECOM del título de depósito judicial visible a folio 216 del cuaderno No. 1 del expediente por el valor de sesenta millones de pesos (\$60.000.000) siempre y cuando no existan embargos decretados por otros despachos judiciales.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia líquidense por secretaría los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado (...)

SÉPTIMO: por secretaría del despacho hágase entrega al ejecutante del título depósito judicial visible a folio 220 del cuaderno No. 1 del expediente por el valor de \$ 53.565.822, siempre y cuando no existan embargos decretados por otros despachos judiciales.

OCTAVO: Por secretaría comuníquesele el ejecutante la presente decisión (...)" (fls. 254 a 265 Cp2)

El a quo entra a resolver cada una de las excepciones propuestas por la parte ejecutada, concluyendo que no prospera ninguna de ellas.

Respecto a la excepción de oficio que declara probada "inexistencia del título ejecutivo" transcribe apartes de las cláusulas de los contratos No. 077 de 2004 y No. 033 de 2005 respecto a la forma de pago, para concluir que el mismo se debía realizar por parte de CAPRECOM a favor de ADPOSTAL en liquidación, en mensualidades vencidas, pero para cada contrato se requería como requisito especial la presentación correcta de la factura y del recibo a satisfacción del servicio prestado, el cual debía ser certificado por el supervisor del contrato, sin embargo, este requisito no se encuentra dentro del expediente.

Agrega que en los contratos antes citados las partes habían acordado su liquidación, por lo que con el título ejecutivo que se pretende hacerse valer en este proceso se debía aportar con la copia del acta de liquidación. Fundamenta esta afirmación con lo dispuesto en las cláusulas décima cuarta y décima primera de los contratos interadministrativos No. 077 de 2004 y No. 033 de 2005.

Concluye, que se hace imposible continuar con la ejecución dado que no se acreditó la condición a la que había quedado sometida la exigibilidad de la obligación, como lo era el aportar la factura de cobro y el recibo a satisfacción del servicio prestado, el cual debía certificar el supervisor del contrato.

Encuentra el a quo que no existe claridad respecto de las obligaciones que durante la ejecución del contrato quedaron pendientes a cargo de las partes, no pudiéndose precisar quién debe a quién y en qué cantidad, dado que no obra acta de liquidación del contrato, que constituye un cruce de cuentas. (fls. 254 a 264 Cp2).

II. RECURSO DE APELACIÓN.

1. El recurso.

El 31 de julio de 2013, el apoderado de la ejecutante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

Sostiene que los títulos valores que se ejecutan en el proceso existen en la vida jurídica, tanto así, que el a quo decidió librar mandamiento de pago con base en los mismos y consideró que prestaban mérito ejecutivo, decisión que no fue objeto de censura por la parte ejecutada, siendo ese el momento procesal oportuno para discutir las calidades del título apoderado con la demanda.

De otra parte, precisa que con la contestación de la demanda se acompañaron documentos que prueban la existencia de los títulos, la aceptación del demandado y la obligación para el pago, como lo es la certificación expedida por el tesorero de CAPRECOM.

Indica que con las pruebas obrantes en el expediente se puede desprender que las facturas fueron presentadas oportunamente; y en cuanto a la satisfacción del servicio señala que este hecho no fue objeto de excepción por la parte demandada, y que, además, en virtud de la carga dinámica de la prueba, le correspondía al ejecutado demostrar que el servicio no se presentó satisfactoriamente, pues esta prueba es de resorte del contratante.

Respecto a que se aporte el acta de liquidación de los contratos, difiere de esta afirmación pues este documento no es necesario para acreditar las calidades exigidas por el art.488 de CPC, en el entendido que el título es complejo, únicamente se debe probar la existencia del contrato y las obligaciones y deberes de las partes, específicamente respecto al pago, y en esos términos el mérito ejecutivo que le asisten a las facturas objeto del proceso de la referencia se encuentra debidamente demostrado.(fls. 270 a 271 Cp2)

2. Actuación procesal en segunda instancia.

Recibido el expediente en esta Corporación, el 18 de octubre de 2013 se admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante. (fl. 277 Cp2)

Con auto del 12 de septiembre de 2014, encontrándose el expediente para proferir sentencia, el Magistrado Ponente de la Subsección "B" decidió decretar pruebas de oficio para el esclarecimiento de la verdad respecto de establecer al existencia de la obligación de pago cuyo ejecución fue negada por el a quo, requiriendo de esta forma a CAPRECOM para que allegara orden de pago, comprobante de egreso y constancia de paz y salvo en relación a determinadas facturas que se pretenden ejecutar con este proceso. También se requirió al Banco del Occidente para que informara la titularidad de unas cuentas y el recibo de consignaciones en las mismas por parte de CAPRECOM. (fl. 279 Cp2)

La anterior prueba fue requerida por el Despecho en varias oportunidades a través diferentes providencias (fls. 284 a 285, 291 a 292, 339 a 341 y 349 Cp2)

El 28 de mayo de 2015 la Jefe de procesos judiciales de CAPRECOM allegó informe de giros por beneficiario que reposa en el área de tesorería respecto a los contratos No. 077 de marzo de 2004 y 033 de 24 de febrero de 2005 celebrados con ADPOSTAL(301 a 332 Cp2) y el 1º de junio de 2015 el Banco de OCCIDENTE allega respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal (fls. 333 a 337 Cp2)

Con auto del 23 de agosto de 2016, se corrió traslado a las partes de las pruebas antes descritas, se requirió informe de títulos, se solicitó al liquidador de CAPRECOM información respecto del proceso liquidatorio, entre otras decisiones (fls. 419 a 420 Cp2)

Finalmente, con auto del 10 de octubre de 2017, se niega la terminación del proceso solicitada por la parte ejecutada y se corre traslado a las partes, y al Ministerio Público para que alegue de conclusión. (fls. 484 a 497 Cp2) y con auto del 22 de enero de 2019, se resuelve la nulidad propuesta respecto a la falta de jurisdicción y competencia propuesta por la apoderada del PAR CAPRECOM. (fls. 499 a 503 Cp2).

Ninguna de las partes, presentó alegatos de conclusión.

El Ministerio Público no emitió concepto alguno.

III. PROBLEMA Y TESIS JURÍDICA

Problema jurídico.

Se debe establecer si el juez de primera instancia debió ordenar seguir adelante con la ejecución porque i) no era el momento para estudiar los requisitos de forma del título en sentencia, pues ya se había proferido mandamiento de pago, decisión que no fue objeto de censura por la parte ejecutada ii) a quien le correspondía aportar el recibo de satisfacción de la prestación de los servicios era a la parte ejecutada en virtud del principio de la carga dinámica de la prueba y iii) no era necesaria el acta de liquidación del contrato pues con los documentos obrantes en el expediente se encuentra conformado el título ejecutivo complejo para efectos de ejecutar las facturas que se derivaron de los contratos No 077 de 2004 y No. 033 de 2005.

Tesis de la Sala.

En el presente asunto no podía haberse ordenado seguir adelante con la ejecución, en tanto que, i) el juez de forma oficiosa tiene la "potestad- deber" de revisar a la hora de dictar sentencia los términos del mandamiento de pago y verificar los requisitos de forma del título y si el mismo se estructura en debida forma, no limitándose por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal, ii) a quien le correspondía allegar las certificaciones de recibo a satisfacción de los servicios contratados expedido por el respectivo supervisor de los contratos Nos 077 de 2004 y No. 033 de 2005, es a la parte ejecutante, pues a ella, a quien le corresponde integrar en debida forma el título complejo¹ y no al ejecutado, y iii) con los documentos allegados con la demanda (las facturas correspondientes a los servicios prestados y los contratos que dieron origen a las mismas) no se podía constituir el título ejecutivo complejo, pues para este caso, además de estos documentos, se debía allegar las certificaciones de recibo a satisfacción de los servicios contratados expedido por el respectivo supervisor de cada contrato y las actas de liquidación de los contratos No 077 de 2004 y No. 033 de 2005, pues con estas últimas, se establece si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas, donde se establezca con claridad cuáles son las obligaciones a cargo de una u otra parte, que son actualmente exigibles² ,no obstante, dichos documentos no fue aportado al sub lite, razón por la cual se deberá confirmar la decisión del a quo.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", auto del 14 de junio de 2019, expediente 25000-23-26-000-2011-00995-02(61805), C.P.: Dra. María Adriana Marín.

² Precedente de Sala proceso radicado No. 11001-33-43-064-2018-00168-01,M.P. José Élvor Muñoz Barrera.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Subsección es competente desde el punto de vista funcional para conocer del presente proceso, por la instancia, la naturaleza del asunto y la cuantía, dado que se trata del recurso de apelación de la sentencia proferida dentro de un proceso ejecutivo por el Juzgado 21 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá D.C., se trata de un proceso ejecutivo donde se tiene como parte a una entidad pública y la demanda tiene carácter contractual toda vez que el título ejecutivo complejo que se pretende ejecutar está integrado por contratos estatales, entre otros documentos (art. 82 del CCA y el artículo 75 de la Ley 80 de 1993); y el valor de la pretensión mayor³ no excede los 1.500 SMLMV para la época en que se radicó la presente demanda⁴. (No. 7 art. 132 C.C.A)

2. Caducidad de la acción.

De conformidad a lo previsto por el numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, el término de caducidad de la acción ejecutiva es de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho.

Se tiene que las facturas que se pretenden ejecutar en el sub lite fueron expedidas en el año 2005, por tanto, la 1 de junio de 2007, fecha en que se radicó la demanda de la referencia, no había operado la caducidad de la acción ejecutiva.

3. Argumentación Jurídica.

3.1. Sobre los requisitos del título ejecutivo.

El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil (**estatuto aplicable al momento de presentación de la demanda ejecutiva 2007**) señalaba que son demandables solamente las obligaciones claras, expresas y exigibles, así:

“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.”

Por su parte, al Jurisprudencia Administrativa se ha pronunciado en múltiples oportunidades destacando las condiciones formales que debe reunir todo título valor:

“... el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de

³ Artículo 20 del CPC antes de la Ley 1395 de 2010. “ 2. Por el valor de la pretensión mayor, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones.”

⁴ Para el 2007, el salario estaba en \$433.700, lo que significa que los 1500 salarios para esa época eran \$ 650.550.000.

la obligación: **i)** sean auténticos y **ii)** 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 o acto que tenga fuerza ejecutiva de conformidad con la ley.”⁵

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la **obligación es expresa**, cuando aquella aparece manifiesta de la redacción misma del título ejecutivo, sea éste simple o complejo; la **obligación clara**, cuando no queda duda alguna el contenido obligacional expuesto en el título que es objeto de ejecución; y la **obligación es exigible**, cuando existe la posibilidad de imponerse su cumplimiento en la oportunidad en que se demanda, ya sea porque no se encuentra sometida a un plazo o una condición, o porque aunque existiendo esto, ya se cumplió el plazo o condición para pagar⁶.

3.2 Sobre el título ejecutivo complejo en contratación estatal.

El título ejecutivo derivado del contrato estatal debe entenderse como un título ejecutivo complejo, puesto que tal como ha determinado el H. Consejo de Estado:

“Cuando el título lo constituye directamente el contrato estatal se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado por el contrato y por otra serie de documentos, en este caso las resoluciones 00115000-03000 del 17 de mayo de 2000 y la 00115000-0434 del 28 de julio de 2000, expedidas por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado, en diversas ocasiones, los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza, y ha manifestado que:

‘Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación comercial, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual.’

‘Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato’⁷ (Se destaca).

Así las cosas, resulta claro que, para demostrar la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible que deviene de un título ejecutivo derivado de un contrato estatal, se deben aportar los documentos de las diversas fases de la relación contractual, así como

⁵ Entre otros puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, M.P. (E) Dr. Hernán Andrade Rincón. Sentencia del 9 de septiembre de 2015 dentro del proceso Ejecutivo Contractual No. 42294 de CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL CAJANAL contra LA PREVISORA S.A. COMPAÑIA DE SEGUROS; Auto del 4 de mayo de 2000, expediente No. 15679, ejecutante: Terminal de Transporte de Medellín S. A.; y Sentencia del 18 de marzo de 2010, M.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez, dentro del radicado No. 22339 de Instituto de Fomento Industrial Concesión Salinas contra Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales. En igual sentido, sentencia del 29 de abril de 2015, dentro del radicado No. 35545 de Bogotá Distrito Capital -Secretaría de Salud, Fondo Financiero Distrital de Salud, Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM.

⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth, Auto del 5 de marzo de 2015 dentro del expediente No. 47458, Acción Ejecutiva Contractual del Instituto Nacional de Vías – INVIAS contra la Unión Temporal P&V y otro.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de marzo de 2011, Rad. 29.784. CP. Olga Mérida Valle de la Hoz

todos los documentos que registren el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones originadas en el contrato a cargo de la parte actora.

Es por esto que atendiendo a la naturaleza y objeto de la acción ejecutiva de naturaleza contractual, resulta claro que en los procesos de tal envergadura no se discute "la existencia de la obligación, ello constituye parte del debate propio de los procesos de cognición. En el proceso ejecutivo se parte de la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible, de la cual sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma"⁸ (Se destaca).

Por tanto, al Juez administrativo le corresponde verificar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, a partir del análisis del contrato estatal y de los demás documentos que prueben inequívocamente la realidad contractual entre las partes y el cumplimiento de las obligaciones contraídas, que permitan que el operador jurídico tenga certeza sobre la fuerza ejecutiva del título de conformidad con la ley.

3.3 La factura como título valor y como título ejecutivo complejo, en materia de contratos estatales.

Conforme lo dispuesto en el artículo 772 del Código de Comercio, la factura es un título valor **que el vendedor o prestador del servicio** puede librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

La misma norma en su artículo 3, que modificó el artículo 774 del Código de Comercio⁹, 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 Código¹⁰, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:

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

⁸SUAREZ HERNANDEZ, Daniel, El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso-administrativa y el cobro coactivo, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Volumen 20, 1996, p. 49.

⁹ Dicha norma tenía la siguiente redacción: "La factura cambiaria de compraventa deberá contener además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes: // 1) La mención de ser 'factura cambiaria de compraventa'".

¹⁰ "REQUISITOS PARA LOS TÍTULOS VALORES. Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes: 1) La mención del derecho que en el título se incorpora, y 2) La firma de quién lo crea. La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto. Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas. Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega".

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

Así, se advierte que, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, las facturas, en derecho privado, son 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.

No obstante lo anterior, no ocurre lo mismo en materia contenciosa administrativa, pues tratándose de obligaciones pactadas en los contratos estatales, la factura de venta, incluso con el cumplimiento de la totalidad de requisitos antes reseñados carece del atributo de autonomía al que se refiere el artículo 619 del Código de Comercio, para derivar una obligación que pueda ser cobrada por vía ejecutiva, pues ésta debe entenderse como un documento de naturaleza contractual que junto con los demás, como es el contrato estatal o la orden de compra y la aprobación y recibido a satisfacción por parte del supervisor, debe presentarse a fin de obtener el pago de la correspondiente obligación. En otras palabras, en materia de contratación estatal, la factura de venta no es suficiente para exigir el pago de una obligación pactada en una orden de compra o contrato, pues se requiere la constitución de un título ejecutivo complejo, compuesto por el contrato, los informes o aprobaciones del supervisor y demás documentos que den cuenta del cumplimiento de la obligación y que se hayan contemplado en el correspondiente contrato.

Como conclusión, para demostrar la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible de un título ejecutivo derivado de un contrato estatal se deben aportar los documentos de las diversas fases de la relación contractual, así como todos los documentos que registren el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones originadas en el contrato, es decir, de la prestación (de hacer o no hacer) particular y concreta a la que se comprometió la parte ejecutada y que es objeto de la ejecución.¹¹

3.4. Se debe allegar para la ejecución de facturas provenientes de un contrato el acta de liquidación del contrato.

Cuando se trate de la ejecución de facturas de venta que provienen de contratos estatales, sean éstos, convenios interadministrativos u otro tipo de acuerdo de voluntades, que ya han sido liquidados, el Consejo de Estado¹² ha indicado la existencia de un título ejecutivo complejo, donde necesariamente debe allegarse i) el contrato estatal suscrito entre las partes, ii) las facturas de venta que contienen las obligaciones a perseguir y iii) el acta de liquidación bilateral o unilateral del señalado contrato, pues es allí que se establece si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, lo que puede hacerse por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para “dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial”¹³.

Sobre los procesos ejecutivos iniciados para el cobro de obligaciones provenientes de un contrato estatal con anterioridad a su liquidación, y con posterioridad a ésta, ha sostenido el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹⁴:

¹¹ Ver precedente de Sala sentencia del , catorce (14) de noviembre dos mil diecinueve (2019) 11001-33-43-060-2017-00182-02 M.P. José Elver Muñoz Barrera

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. CP: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Providencia del 29 de julio de 2013. Radicación No. 2001-23-31-000-2010-00292-01 (43011).

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Providencia del 24 de abril de 2017. Radicación número: 25000-23-36-000-2011-00143-01(55836).

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, C.P: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 30 de julio de 2008, Radicación número: 31280.

“[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 liquidado¹⁵.

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 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 contratantes. 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. “Por tanto, el contratista debió manifestar en el acta de liquidación que los valores pendientes de pago eran, a esa fecha, otros distintos; debió indicar expresamente que la fecha de las obligaciones pendientes de pago eran anteriores a la fecha de liquidación del contrato, manifestar que esos valores debían actualizarse y que los intereses se habían causado con anterioridad.

“Esa omisión del contratista se traduce en que está de acuerdo y conforme con el contenido del acta de liquidación; y que los valores pendientes de pago allí señalados corresponden a lo que le debe la Administración con ocasión de la ejecución del contrato 245 de 1995” (Subrayado fuera del texto original).

En consideración a ello, en providencia del pasado 29 de julio de 2013¹⁶, el Consejo de Estado confirmó la providencia a través de la cual el Tribunal Administrativo del Cesar revocó el mandamiento de pago a favor del Hospital Rosario Pumarejo de López y en contra del Departamento del Cesar, por no haberse indicado en el acta de liquidación de los convenios interadministrativos 172, 501 y 887 de 2009, que las sumas de dinero contenidas en las facturas de venta proferidas en la ejecución de los señalados acuerdos de voluntades, se encontraban pendientes de pago.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, C.P: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 30 de julio de 2008, Radicación número: 31280.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. CP: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Providencia del 29 de julio de 2013. Radicación No. 2001-23-31-000-2010-00292-01 (43011).

Lo anterior, por cuanto en la liquidación “quedaron resueltas las diferencias y sus deudas o acreencias y, por ende, constituyen las únicas obligaciones que pueden reclamarse por vía ejecutiva y, en consecuencia, las facturas allegadas no pueden soportar el mandamiento ejecutivo solicitado, en tanto que agrupadas, cobradas y reconocidas, en sede de liquidación, dejaron un saldo a favor del ejecutante distinto del que aquí se reclama”¹⁷.

Por tanto, a efectos de establecer la exigibilidad de las sumas de dinero contenidas en las facturas de venta, cuando aquellas provengan de la ejecución de un contrato estatal que haya sido liquidado, deberá conformarse el título ejecutivo complejo que dé cuenta que las obligaciones son claras, expresas y actualmente exigibles.

3.5 Obligación oficiosa del juez de estudiar los requisitos de forma del título al momento de fallar.

No se puede pasar por alto, que el juez como director del proceso tiene dentro de sus obligaciones, volver a estudiar el título que se pretende ejecutar, esto con el objetivo de garantizar los derechos sustanciales y la igualdad real de las partes, respecto a este tema la Corte Suprema de Justicia concluyó:

“ (...)la hermenéutica que ha de dársele al canon 430 del Código General del Proceso no excluye la «potestad-deber» que tienen los operadores judiciales de revisar «de oficio» el «título ejecutivo» a la hora de dictar sentencia, ya sea esta de única, primera o segunda instancia (...), dado que, como se precisó en CSJ STC 8 nov. 2012, rad. 2012-02414-00, **«en los procesos ejecutivos es deber del juez revisar los términos interlocutorios del mandamiento de pago, en orden a verificar que a pesar de haberse proferido, realmente se estructura el título ejecutivo (...)** Sobre esta temática, la Sala ha indicado que “la orden de impulsar la ejecución, objeto de las sentencias que se profieran en los procesos ejecutivos, **implica el previo y necesario análisis de las condiciones que le dan eficacia al título ejecutivo, sin que en tal caso se encuentre el fallador limitado por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal (...)**”.

“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 (...)

“Y es que, valga precisarlo, el legislador lo que contempló en el inciso segundo del artículo 430 del Código General del Proceso fue que la parte ejecutada no podía promover defensa respecto del título ejecutivo sino por la vía de la reposición contra el mandamiento de pago, cerrándole a esta puertas a cualquier intento ulterior de que ello se ventile a través de excepciones de fondo, en aras de propender por la economía procesal, entendido tal que lejos está de erigirse en la prohibición que incorrectamente vislumbró el tribunal constitucional a quo, de que el juzgador natural no podía, motu proprio y con base en las facultades de dirección del proceso de que está dotado, volver a revisar, según le atañe, aquel a la hora de dictar el fallo de instancia; otro

¹⁷ Ibídem.

entendido de ese precepto sería colegir inadmisiblemente que el creador de la ley lo que adoptó fue la ilógica regla de que de haberse dado el caso de librarse orden de apremio con alguna incorrección, ello no podía ser enmendado en manera alguna, razonamiento que es atentatorio de la primacía del derecho sustancial sobre las ritualidades que es postulado constitucional y que, por ende, no encuentra ubicación en la estructura del ordenamiento jurídico al efecto constituido (...)"¹⁸.negrilla fuera de texro.

V. CASO CONCRETO

1. Precisión del caso.

La parte demandante persigue la ejecución de facturas que se dieron con ocasión de los contratos Nos. 077 de 2004 y 033 de 2005 **celebrados entre** ADPOSTAL y la ejecutada, para los servicios de correo a crédito, por lo que, CAPRECOM adeuda a la ejecutante la suma de \$ 62.395.732, dado que las obligaciones contenidas en las facturas no fueron canceladas dentro de los 15 días siguientes a la fecha de entrega, y en la actualidad siguen sin cancelar.

El juez de primera instancia decide declarar de oficio la excepción de inexistencia del título ejecutivo, dado que no se allegó el recibo a satisfacción del servicio prestado, el cual debía certificar el supervisor del contrato, como tampoco el acta de liquidación, con la cual se podía establecer las obligaciones que durante la ejecución del contrato quedaron pendientes a cargo de las partes.

Contra la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación porque consideró que los títulos valores que se ejecutan existen en la vida jurídica y por eso mismo se libró mandamiento de pago, el cual no fue objeto de censura; además con las pruebas allegadas con la contestación de la demanda, se prueba la existencia del título, la aceptación del demandada y la obligación de pago; indica que las facturas fueron presentadas de forma oportuna; en lo que tiene que ver con la satisfacción del servicio sostiene que esto no se planteó como excepción y además a quien le correspondía demostrar que el servicio no se presentó satisfactoriamente era al ejecutado; finalmente difiere de que el acta de liquidación del contrato sea necesaria para conformar el título ejecutivo complejo, pues con los documentos aportados al expediente se demuestra el mérito ejecutivo que le asisten a las facturas objeto del proceso.

Así las cosas, la Sala deberá establecer si el juez de primera instancia debió ordenar seguir adelante con la ejecución porque con los documentos obrantes en el expediente se conforma el título ejecutivo complejo y de ello deviene el mérito para ejecutar las facturas allegadas al proceso.

2. Medios de prueba relevantes.

Los siguientes son los elementos probatorios que se recaudaron en el presente proceso, cuya valoración resulta relevante para resolver los problemas jurídicos planteados en esta instancia:

2.1 Factura de venta R2 -71417 de 2005, dirigida a CAPRECOM por concepto de

¹⁸ CSJ. STC4808 de de abril de 2017, exp. 11001-02-03-000-2017-00694-00

- servicio de correo a crédito prestado en el mes de enero de 2005 por valor de \$ 2.226.832 (fl.1 Cuaderno pruebas 2)
- 2.2 Factura de venta R2-74540 de 2005, dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de junio de 2005 por valor de \$ 2.842.000 (fl.2 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.3 Factura de venta R2- 73925 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de mayo de 2005 por valor de \$ 2.714.600 (fl.3 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.4 Factura de venta R2- 73421 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de abril de 2005 por valor de \$ 2.738.400 (fl.4 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.5 Factura de venta R2- 72849 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de marzo de 2005 por valor de \$ 2.558.000 (fl.5 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.6 Factura de venta R2- 723336 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de febrero de 2005 por valor de \$ 2.571.300 (fl.6 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.7 Factura de venta R2- 74085 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correo a crédito prestado en el mes de junio de 2005 por valor de \$ 11.419.500 (fl.7 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.8 Factura de venta R2- 73996 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correo a crédito prestado en el mes de mayo de 2005 por valor de \$ 8.926.500 (fl.8 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.9 Factura de venta R2- 73024 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correo a crédito prestado en el mes de abril de 2005 por valor de \$ 9.540.800 (fl.9 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.10 Factura de venta R2- 72856 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correo a crédito prestado en el mes de marzo de 2005 por valor de \$ 6.702.300 (fl.10 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.11 Factura de venta R2- 72088 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correo a crédito prestado en el mes de febrero de 2005 por valor de \$ 7.979.900 (fl.11 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.12 Factura de venta R2- 76470 de 2005 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes enero de 2005 por valor de \$ 2.714.60014.400 (fl.12 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.13 Factura de venta R2- 74541 dirigida a CAPRECOM por concepto de servicio de correspondencia agrupada "CORRA" prestado en el mes de marzo de 2005 por valor de \$ 61.200 (fl.13 Cuaderno pruebas 2)
 - 2.14 Contrato interadministrativo No. 00033 del 24 de febrero de 2005, suscrito entre la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM y Adpostal teniendo como objeto la prestación de los servicios de correo certificado a nivel nacional y del servicio CORRA para el envío y regreso de correspondencia a todas las regionales de CAPRECOM por el valor de \$ 90.000.000 **por el plazo de nueve meses**, dentro del mismo se extrae la siguiente cláusula:

CLÁUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO. CAPRECOM cancelará el valor del presente contrato en mensualidades vencidas, previa presentación correcta de la factura de cobro y **del recibo a satisfacción del servicio prestado, certificado por parte del supervisor.**

(..)

CLÁUSULA DÉCIMO PRIMERA. LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. El presente **contrato deberá ser liquidado**, conforme a lo ordenado en el artículo 60, o en su defecto, en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993" (fls. 14 y 15 Cuaderno de pruebas 2)

- 2.15 Contrato de prestación de servicios No. 00077 de 29 de marzo de 2004, suscrito entre la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM y Adpostal teniendo como objeto la prestación de los servicios de correo certificado a nivel nacional y del servicio CORRA para las regionales de CAPRECOM por el valor de \$ 70.000.000 por **el plazo de siete meses**, vigencia plazo más cuatro meses, dentro del mismo se extrae la siguiente cláusula:

CLÁUSULA QUINTA: FORMA DE PAGO. CAPRECOM pagará al contratista el valor del contrato por mensualidades vencidas, previa presentación de la cuenta de cobro por el número de envíos efectuados **y certificación de recibo a satisfacción del servicio contratado, expedida por la supervisora administrativa del contrato.**

(..)

CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA .LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. **El presente contrato deberá ser liquidado**, conforme a lo ordenado en el artículo 60, o en su defecto, en el artículo 61 de la Ley 80 de 1993r " (fls. 17 a 18 Cuaderno de pruebas 2)

- 2.16 Acta No. 1 por medio de la cual se prorroga y adiciona el contrato de prestación de servicios No. 00077 del 29 de marzo de 2004, prorrogando el plazo por 3 meses más, **desde el 30 de octubre de 2004 hasta el 29 de enero de 2005.** (fls.19 Cuaderno pruebas 2)
- 2.17 Registros presupuestales y certificados de disponibilidad presupuestas. (fls. 22 a 30 Cuaderno pruebas 2)
- 2.18 Certificación expedida por el Jefe de Tesorería de CAPRECOM donde certifica los pagos efectuados a ADPOSTAL en liquidación respecto a algunas facturas a través de diferentes cheques, esto conforme a la revisión del extracto bancario del 30 de agosto de 2005 de la cuenta del Banco Popular No. 040-00169-5 de CAPRECOM donde aparecen los cheques cobrados a nombre de ADPOSTAL, anexando los correspondientes soportes. (fls. 162 a 169 Cp1)
- 2.19 Certificación expedida por el jefe de División de Tesorería de CAPRECOM donde certifica el pago efectuado a ADPOSTAL en liquidación, respecto a la factura No. 71417 por valor de \$ 2.226.832, esto según lo revisado por el extracto del Banco de Occidente de fecha 31 de agosto de 2009, donde se le consignó a Central de Inversiones el valor global de \$ 159.928.832, anexando los respectivos soportes. (fls. 173 a 177 Cp1)
- 2.20 Informes de Giros por beneficiario de CAPRECOM, esto en relación con las facturas que se pretenden ejecutar dentro de este proceso y expedidas dentro de los contratos No. 077 de 2004 y No. 033 de 2005 (fls. 301 a 332 Cp2)
- 2.21 Contestación por parte del Banco del Occidente respecto al requerimiento realizado por este despacho, en lo que tiene que ver con transacciones respecto de una cuenta y su titularidad. (fls. 333 a 337 Cp2)

3. Caso concreto.

Revisada la actuación y las normas aplicables al presente asunto, la Sala advierte que, en

efecto, no podía ordenarse seguir adelante con la ejecución, por las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es de resaltar que no le asiste razón al apelante respecto a que en este momento no es viable discutir los requisitos de forma del título ejecutivo pues ya se cuenta con mandamiento de pago, el cual, no fue censurada por el ejecutado, esto como quiera, que el juez de forma oficiosa tiene la "potestad- deber" de revisar a la hora de dictar sentencia los términos del mandamiento de pago y verificar los requisitos de forma del título y si el mismo se estructura en debida forma, no limitándose por el mandamiento de pago proferido al comienzo de la actuación procesal, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia (ver acápite 3.5 Obligación oficiosa del juez de estudiar los requisitos de forma del título al momento de fallar)

Por lo anterior, el juez en sentencia de manera oficio debe verificar todas las situaciones relacionadas directamente con el título en cuanto a sus requisitos de fondo relacionados con ser claro, expreso y exigible, los cuales resultan ser necesarios para continuar con la ejecución pretendida.

En este sentido, se tiene claro que para demostrar la existencia de una obligación clara, expresa y actualmente exigible que deviene de un título ejecutivo derivado de un contrato estatal, se deben aportar los documentos de las diversas fases de la relación contractual, así como todos los documentos que registren el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones originadas en el contrato a cargo de la parte actora, pues no se trata de un título ejecutivo singular que está contenido en un único documento, sino de uno complejo, el cual se encuentra integrado por varios documentos, los cuales deben ser valorados de forma conjunta para establecer si contienen una obligación clara, expresa y exigible a favor de quien persigue ejecutarlos.

Ahora, en el caso en concreto, se tiene que el contrato interadministrativo No. 00033 del 24 de febrero de 2005 y el contrato de prestación de servicios No. 00077 de 29 de marzo de 2004, suscritos entre CAPRECOM y ADPOSTAL, establecían para la forma de pago la cancelación de los valores por mensualidades vencidas, donde se debía aportar la correcta factura de cobro (No. 00033 del 24 de febrero de 2005) y la cuenta de cobro por el número de envíos efectuados (No. 00077 de 29 de marzo de 2004) y certificado de recibo a satisfacción del servicio contratado, expedido por el respectivo supervisor. (2.14 y 2.15)

En este orden de ideas, no era suficiente como lo pretende el apelante allegar las facturas correspondientes a los servicios prestados (2.1 al 2.13) y los contratos que dieron origen a las mismas (2.14 y 2.15) pues en este caso, también se debía allegar la certificación de recibo a satisfacción del servicio contratado expedido por el respectivo supervisor del contrato, con la cual se demostrara la obligación clara, expresa y exigible, no obstante, dicho documento no fue aportado al sub lite.

Sobre este asunto, esta misma Sala en sentencia del 14 de noviembre de 2019¹⁹, en caso similar, concluyó:

“ Ahora, en el caso en concreto, se tiene que la parte actora, para ejecutar las mencionadas facturas allegó copia del contrato de suministro No. 14 de 2014

¹⁹ Radicado No. 11001-33-43-060-2017-00182-02 M.P. José Éiver Muñoz Barrera

(2.1) y las facturas de venta correspondientes (2.2 – 2.3). Para la Sala, tales documentos no constituyen el título ejecutivo complejo que se requiere cuando lo que se pretende ejecutar son las obligaciones derivadas de un contrato estatal porque no dan cuenta de una obligación clara, expresa y exigible.

Lo anterior en atención a que en la cláusula quinta del contrato se pactaron las siguientes condiciones que debían cumplirse para efectuar el pago correspondiente por los servicios prestados:

- Presentación de la factura y/o cuenta de rubro debidamente legalizada.
- Certificación del supervisor administrativo del contrato.
- Verificación por el área de tesorería de que la entidad cuenta con la liquidez necesaria para asegurar el pago.
- Certificación de parafiscales y certificado del supervisor administrativo.

Luego, sólo una vez se acreditará el cumplimiento de tales condiciones podía entenderse que había una obligación clara, expresa y exigible. Las facturas por sí solas no prestan mérito ejecutivo tratándose de contratos estatales.”

Ahora, no es de recibo el argumento del apelante de que este documento relacionado con la certificación del supervisor del contrato, debe ser aportado por la entidad ejecutada, en virtud de la carga dinámica de la prueba, pues a quien le corresponde integrar en debida forma el título complejo es a la parte ejecutante²⁰ y no al ejecutado, y que si bien puede pasar que este documento que integra el título ejecutivo complejo esté en poder de la entidad ejecutada, esto no resta, para que la parte que acude a la administración de justicia en aras de ejecutar una obligación, utilice todas esas herramientas que le proporciona el ordenamiento jurídico para obtener el respectivo documento y de esta forma integrar en debida forma el título ejecutivo complejo.

Tampoco se puede pretender, que el juez de oficio complete, adicione o mejore el título ejecutivo, pues no es su deber suplir el descuido o negligencia de la parte ejecutante respecto a la carga de conformar el título ejecutivo complejo.²¹

Por otro lado, en lo que atañe a la carga exigida por el a quo de allegarse el acta de liquidación del contrato interadministrativo No. 00033 del 24 de febrero de 2005 y del contrato de prestación de servicios No. 00077 de 29 de marzo de 2004, sea lo primero señalar, que estos contratos, eran sujetos de liquidación, por lo tanto, para la fecha de la presentación de la demanda ejecutiva de la referencia ya debían estar liquidados.

En este sentido, y atendiendo a las subreglas jurisprudenciales establecidas cuando se pretende la ejecución de obligaciones contenidas en facturas de venta, en contratos estatales que fueron liquidados, está claro que el título ejecutivo se compone, entre otros documentos, por i) el contrato estatal suscrito entre las partes, ii) las facturas de venta que contienen las obligaciones a perseguir y) el acta de liquidación bilateral o unilateral del señalado contrato, pues es allí que se establece si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", auto del 14 de junio de 2019, expediente 25000-23-26-000-2011-00995-02(61805), C.P.: Dra. María Adriana Marín.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T 339 de 2015.

balance final o un corte definitivo de las cuentas, donde se establezca con claridad cuáles son las obligaciones a cargo de una u otra parte, que son actualmente exigibles.²²

Por tanto, esta Subsección coincide con lo decidió por el a quo respecto a no continuar con la ejecución, porque tampoco se allegaron las actas de liquidación de los contratos antes referenciados, las cuales hacen parte del título complejo.

Así las cosas, deviene concluir que los documentos aportados por la parte ejecutante no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 488 del CPC (aplicable para la fecha en que se presentó la demanda) al estar incompleto el título complejo por no aportar i) las certificaciones de recibo a satisfacción de los servicios contratado expedidos por el respectivo supervisor de cada contrato y ii) las actas de liquidación de los contratos No. 077 de 2004 y No. 033 de 2005, por tanto, no se puede hablar de una obligación clara, expresa y exigible , y en este sentido no se puede continuar con la ejecución pretendida.

Finalmente, es de precisar que las certificaciones expedida por el tesorero de CAPRECOM donde se hace referencia al pago de las facturas a ejecutar a través de este proceso (2.18 y 2.19) no suplen los documentos que hacen falta para conformar el título ejecutivo complejo, pues ellos son necesarios para demostrar que la obligación es clara, expresa y exigible.

Así pues, partiendo de la base que estamos frente a un título ejecutivo de naturaleza compleja, que implica un conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación que se pretende ejecutar, y que en el presente caso no se cumple con los presupuestos exigidos por la ley, esta Sala deberá confirmar la providencia proferida por el 16 de julio de 2013 por el Juez 21 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá.

4. Costas.

Se condenará en costas a la parte ejecutante por haberse resuelto desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto, tal como lo dispone el numeral primero del artículo 392 del C. de P.C. hoy 365 del CGP, norma aplicable a los procesos ejecutivos que se tramitan en esta jurisdicción, en virtud de lo dispuesto en el inciso final del artículo 87 del C.C.A.

Asimismo, se fijarán como agencias en derecho a cargo de la misma y a favor de la ejecutada, la suma correspondiente a quinientos mil pesos (\$500.000) conforme con lo previsto en el numeral 3.1.3 del artículo 6 del acuerdo No. 1887 del 26 de junio de 2003

En mérito de lo expuesto, al **Subsección C** de la **Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

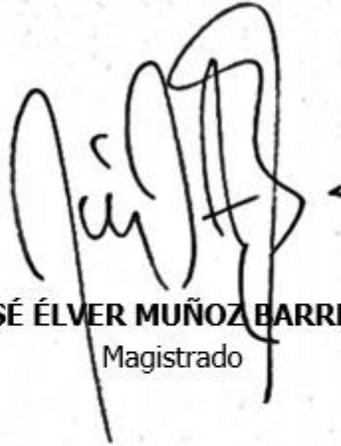
PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de julio de 2013 por el Juzgado 21 Administrativo de Descongestión de Bogotá, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.

²² Precedente de Sala proceso radicado No. 11001-33-43-064-2018-00168-01, M.P. José Élvor Muñoz Barrera.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte ejecutante al pago de las costas procesales y fíjese como agencias en derecho a cargo de la misma la suma de quinientos mil pesos (\$500.000).
Líquidese por Secretaría.

TERCERO: Devuélvase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE



JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado