



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

*Juez: ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control:** Ejecutivo  
**Radicación:** 110013336038202100200-00  
**Demandante:** Javier Alexander Romero Pinzón  
**Demandada:** Instituto Nacional De Vías – INVIAS  
**Asunto:** Niega mandamiento de pago

El Despacho señala que el señor **JAVIER ALEXANDER ROMERO PINZÓN**, por medio de apoderado judicial, interpuso demanda ejecutiva en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS**, a fin de que se libere mandamiento de pago por las sumas de dinero que se adeudan, correspondientes a los meses de abril, mayo, junio, julio, septiembre y noviembre, derivadas de la ejecución del Contrato de Prestación de Servicios No. 497 de 7 de febrero de 2020 que tuvo por objeto “*PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN TEMAS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS QUE ADELANTA EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - SUBDIRECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN SOCIAL*”. Sin embargo, luego de analizar la demanda y los anexos aportados con la misma, se observa improcedente librar mandamiento ejecutivo de pago, según las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

En el marco de la Ley 1437 de 2011 el legislador contempló la posibilidad de adelantar ante esta jurisdicción procesos ejecutivos en materia contractual, pues en su artículo 297 dispuso:

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

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

La expresión “*junto con*” permite afirmar que, en determinados escenarios, el contrato estatal debe acompañarse de otros documentos y actos administrativos, de todo lo cual surja la obligación que se reclama por vía judicial, la que necesariamente debe ser clara, expresa y actualmente exigible.

En esta línea, y en tratándose de la ejecución de obligaciones dinerarias contenidas en contratos estatales, el requisito de fondo de contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por regla general, no emana de un solo documento, por cuanto se requiere de varios documentos para demostrar no solo la existencia del contrato sino también el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el contratista, para que así mismo se tenga la certeza de que las obligaciones a cargo de la administración, en especial de pagar el precio acordado, son actualmente exigibles. Es decir, que la regla en estos casos es que se está en presencia de un título ejecutivo complejo<sup>1</sup>.

De igual forma, en el artículo 299<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011 se dispone que para la ejecución de los títulos ejecutivos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se deben atender las reglas contempladas en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso. Por tanto, para determinar si un documento presta mérito ejecutivo se debe recurrir a lo prescrito en el artículo 422 del C.G.P., que dispone:

“Artículo 422. Título ejecutivo. Pueden demandarse ejecutivamente las **obligaciones expresas, claras y exigibles** que consten en **documentos que provengan del deudor o de su causante**, y **constituyan plena prueba contra él**, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y **los demás documentos que señale la ley**. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”. (Negritas del Despacho)

Por su parte, la doctrina ha referido que los títulos ejecutivos se pueden clasificar en simples y complejos, cuya diferencia se determina por el número de documentos que son necesarios para establecer la obligación. Al respecto se ha dicho: “*Cuando el título ejecutivo conste en un solo documento, se habla de un título ejecutivo simple. Pero si consta en varios documentos, el título ejecutivo será complejo. En materia administrativa, los títulos ejecutivos tienden a estar integrados por varios documentos Vr. Gr., para cobrar el anticipo pactado en el contrato estatal, debe aportarse la copia del contrato, así como de la cuenta de cobro que se presentó a la administración para lograr el pago del anticipo.*”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección A, 17 de julio de 2017, CP. Martha Nubia Velásquez Rico, Rad: 25000-23-36-000-2016-01041-01(58341) “*Es de anotar que, por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que esté conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en las que conste la existencia de la obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad.*”

<sup>2</sup> Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía. “*Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.*”

<sup>3</sup> Suárez Hernández Daniel, El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso administrativa y el cobro coactivo, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Volumen 20, 1996, p. 51.

Sobre el tópic a que se viene haciendo referencia, el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar que los títulos derivados de los contratos estatales, por regla general son “*complejos*”, es decir, no solo el contrato presta mérito ejecutivo, sino que deben también aportarse una serie de documentos necesarios para establecer su perfeccionamiento, cumplimiento y hacer líquida la suma reclamada. En este sentido dicha corporación dijo:

“Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, 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 Administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último, y de las 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.

Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.

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.

Y tales condiciones no solo se predicán de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago *verbi gratia* el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio.”<sup>4</sup>

Igualmente, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha sostenido que:

“Cuando el título es directamente el contrato estatal, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato sino por otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo. 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 negocial, 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.”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, CP. Ruth Stella Correa Palacio, auto del 24 de enero de 2007, Exp. 31825.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, providencia de 20 de noviembre de 2003.

En el mismo sentido se expresó la Sección Tercera de dicha corporación en la siguiente providencia:

“Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución.”<sup>6</sup>

Ahora bien, en relación con las cualidades que debe tener un título ejecutivo, en el artículo 422 del CGP el legislador determinó que debe cumplir con condiciones formales que dan cuenta de su existencia: i) que sea auténtico y, ii) que emane del deudor o de su causante y constituya plena prueba contra él, o que corresponda a los documentos que la ley les atribuye dicha cualificación, pero a su vez, en la regulación especial del numeral 3 del artículo 297 del CPACA, estableció el cumplimiento de tres elementos sustanciales o requisitos de fondo que debe tener la obligación contenida en él, esto es, que sea: i) clara, ii) expresa y iii) exigible. Al respecto el Consejo de Estado ha dicho:

“La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título ejecutivo. Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante.

Lo anterior, al tenor del artículo 488 del C.P. Civil, significa que dicho título debe constituir plena prueba contra el deudor a quien deba pedirse su ejecución.

El título ejecutivo puede surgir de un contrato pero siempre resulta indispensable que la obligación que lo conforma sea clara, expresa y exigible.”<sup>7</sup>

De acuerdo con lo expuesto, es preciso señalar que, si bien el legislador en el artículo 297 del CPACA refiere el catálogo de documentos que pueden ser considerados como títulos ejecutivos derivados de la actividad contractual, es necesario que los mismos, de manera individual o en conjunto con otros escritos, según el caso, contengan una obligación con los elementos referidos anteriormente, pues solo así pueden ser considerados por parte del operador judicial como títulos ciertos objeto de ejecución.

Descendiendo al caso bajo estudio, para constituir el título ejecutivo la parte ejecutante aportó:

- Copia del Contrato de Prestación de Servicios No. 497, suscrito el 7 de febrero de 2020 por el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS y el señor Javier Alexander Romero Pinzón, cuyo objeto es “*PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN TEMAS TÉCNICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PROYECTOS QUE ADELANTA EL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - SUBDIRECCIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y GESTIÓN SOCIAL*”.<sup>8</sup>

- Copia del Oficio No. SMA 4822 de 11 de febrero de 2020, en el que se imparte orden de inicio del Contrato No. 497, al haberse acreditado el

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25.356, providencia de 11 de noviembre de 2004.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de enero de 2005, exp. 27322, CP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> Ver documento digital “02.- 04-08-2021 PODERES, PRUEBAS Y ANEXOS DE DEMANDA - 02.- PRUEBA 1”.

cumplimiento de todos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución contractual.<sup>9</sup>

- Copia de las cuentas de cobro No. 3, 4, 5, 6, 8 y 10 de los meses abril, mayo, junio, julio, septiembre y noviembre de 2020, respectivamente, por valores individualizados de \$ 6.180.000 M/Cte.<sup>10</sup>

- Copia del reporte de relación de pagos realizados por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS a favor del señor Javier Alexander Romero Pinzón, emitido por el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF.<sup>11</sup>

- Copia de la Resolución No. 3278 de 18 de diciembre de 2020, expedida por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Instituto Nacional de Vías - INVIAS, en la cual se declara la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por el incumplimiento parcial del Contrato de Prestación de Servicios No. 497 de 2020.<sup>12</sup>

Pues bien, de los documentos aportados al expediente se evidencia que efectivamente entre los sujetos procesales se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 497 de 7 de febrero de 2020.

Según la demanda, en el marco de dicha relación contractual se encuentra pendiente el pago de los meses de abril, mayo, junio, julio, septiembre y noviembre de 2020, lo que se solicitó a través de las cuentas de cobro No. 3, 4, 5, 6, 8 y 10, cada una por sumas individuales de \$6.180.000.oo.

En este sentido, como el título base de la obligación es un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo, por regla general, en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual constan las obligaciones contraídas por contratante y contratista, incluido el precio y su forma de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas, elaborados por la administración y el contratista, en los cuales consta el cumplimiento a cargo de este último y por ende la existencia de una obligación clara, expresa y exigible del contratante de entregar los dineros cuyo pago se pretende con el concurso de la jurisdicción.

Ahora, los documentos aportados por el ejecutante con la demanda de la referencia, como título base del recaudo ejecutivo, no tienen la calidad de título ejecutivo complejo puesto que los mismos no permiten establecer la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del señor Javier Alexander Romero Pinzón y a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, requisitos necesarios para librar orden de pago.

En efecto, el Despacho encuentra que dentro del presente asunto no existe claridad respecto de las obligaciones que durante la ejecución del contrato quedaron pendientes a cargo de las partes; no es posible determinar quién le debe a quién y en qué cantidad, pues dentro del expediente no obra acta de liquidación del contrato, ni bilateral ni unilateral, que constituya el cruce de cuentas definitivo y finiquito de las obligaciones entre las partes.

---

<sup>9</sup> Ver documento digital “03.- PRUEBA 2” dentro de la subcarpeta “02.- 04-08-2021 PODERES, PRUEBAS Y ANEXOS DE DEMANDA” que está en el expediente virtual.

<sup>10</sup> Ver documento digital “04.- PRUEBA 3, 05.- PRUEBA 4, 06.- PRUEBA 5, 07.- PRUEBA 6, 08.- PRUEBA 7 y 09.- PRUEBA 8” dentro de la subcarpeta “02.- 04-08-2021 PODERES, PRUEBAS Y ANEXOS DE DEMANDA” que está en el expediente virtual.

<sup>11</sup> Ver documento digital “10.- PRUEBA 9” dentro de la subcarpeta “02.- 04-08-2021 PODERES, PRUEBAS Y ANEXOS DE DEMANDA” que está en el expediente virtual.

<sup>12</sup> Ver documento digital “11.- PRUEBA 10” dentro de la subcarpeta “02.- 04-08-2021 PODERES, PRUEBAS Y ANEXOS DE DEMANDA” que está en el expediente virtual.

Los elementos constitutivos del título ejecutivo no se encuentran reunidos con los documentos presentados con la demanda para sustentar la existencia de la obligación pretendida. Recuérdese que en la cláusula 5ª del Contrato No. 497 de 7 de febrero de 2020 se pactaron pagos mensuales por la cantidad de \$6.1800.000.00, para lo cual se estipuló: *“previa presentación por parte del contratista de informes detallados de actividades, certificación de cumplimiento del objeto expedida por el supervisor del contrato y comprobante de pago de aportes al sistema de seguridad social en salud, pensión y riesgos profesionales”*.

Es decir, que para que procedieran esos desembolsos periódicos se debía acreditar por parte del contratista la presentación de informes detallados de actividades, lo que además debía ser certificado por el supervisor del contrato. Sin embargo, ninguno de estos documentos fue aportado por la parte demandante, por lo que la sola radicación de las Cuentas de Cobro No. 3, 4, 5, 6, 8 y 10 de los meses de abril, mayo, junio, julio, septiembre y noviembre de 2020, ante la entidad ejecutada, no da pie a afirmar que ésta quedaba obligada al pago, pues como se vio, no obra en el expediente la certificación que debía extender el supervisor del contrato sobre la conformidad de cada uno de los informes de actividades que necesariamente debía rendir el contratista.

Ignorar la importancia de tal aprobación sería tanto como desconocer los términos pactados en el contrato, en particular la ineludible verificación que la entidad contratista debió hacer a través del supervisor del contrato, quien debía constatar no solo que se recibieron los servicios contratados e indicados en las cuentas de cobro No. 3, 4, 5, 6, 8 y 10, sino que los mismos eran de la calidad requerida por la entidad.

Aunado a lo anterior, en la misma cláusula del contrato se señala que se debía radicar el comprobante de pago de aportes al sistema de seguridad social en salud, pensión y riesgos profesionales, lo que tampoco se encuentra acreditado en el expediente.

La aprobación del supervisor del contrato, de acuerdo con la voluntad expresada por las partes del Contrato de Prestación de Servicios No. 497, se convierte en elemento fundamental, que junto a los arriba mencionados, permitirían hablar de un título ejecutivo complejo, pues con los documentos que se anexan no se tiene certeza de que en efecto se prestó el servicio de la forma contratada y que se haya recibido a satisfacción por la entidad ejecutada, con el lleno de los requisitos para que las cuentas de cobro que se pretende ejecutar deban ser pagadas.

De otro lado, al plenario igualmente se aportó la Resolución No. 372 del 18 de diciembre de 2020, por medio de la cual la entidad ejecutada declaró terminado el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por el presunto incumplimiento parcial del Contrato de Prestación de Servicios No. 497 de 2020, suscrito con Javier Alexander Romero Pinzón, decisión que obedeció a que para *“el contratista ya no le sería dable cumplir con unas actividades que ya fueron asignadas a otros profesionales, por ello no se le podría conminar a que cumpla lo que ya no tiene posibilidad fáctica de cumplir por habersele sustraído de esta obligación al estar siendo cumplida por otros”*, es decir que, las actividades que en un principio fueron asignadas al señor Romero Pinzón, según lo afirma dicha entidad en ese acto administrativo, fueron finalmente ejecutadas por otras personas, en aras de no afectar el cumplimiento de las metas del proyecto BUPI.

La existencia del anterior acto administrativo no contribuye al propósito del ejecutante. Todo lo contrario, pone en tela de juicio la correcta ejecución de las obligaciones a cargo del contratista, pues si bien el Instituto Nacional de Vías –

INVÍAS decidió terminar el procedimiento sancionatorio, no lo hizo porque hubiera verificado que su contratista cumplió todas las cargas asumidas por él, sino porque esas cargas, que se constataron como incumplidas, debieron asignarse a otras personas para impedir que ello afectara los deberes funcionales de la institución. Esta circunstancia, sin duda, impide sostener que el aquí ejecutante tiene respecto del INVÍAS una obligación clara, expresa y exigible.

Así las cosas, las anteriores razones minan la certeza que debe tener el operador judicial para librar mandamiento de pago, y comoquiera que de las documentales allegadas no se deduce la existencia de un título ejecutivo, esto es, documento que en los términos del artículo 430 del CGP contenga una obligación clara, expresa y exigible, en contra de la entidad demandada y a favor del ejecutante, se negará el mandamiento de pago solicitado por el señor Javier Alexander Romero Pinzón frente al Instituto Nacional de Vías - INVIAS.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C.,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** **NEGAR EL MANDAMIENTO EJECUTIVO DE PAGO** solicitado por el señor **JAVIER ALEXANDER ROMERO PINZÓN** contra el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS**.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase la demanda y sus anexos a la parte accionante, sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** Por Secretaría, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

MAVV

<b>Correos electrónicos</b>
Parte demandante: <a href="mailto:jalex10@gmail.com">jalex10@gmail.com</a> ; <a href="mailto:luis.ramirez@dyglegal.com">luis.ramirez@dyglegal.com</a> ;
Ministerio público: <a href="mailto:mferreira@procuraduria.gov.co">mferreira@procuraduria.gov.co</a>

Firmado Por:

Henry Asdrubal Corredor Villate  
 Juez Circuito  
 Juzgado Administrativo  
 038  
 Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **f9d616de668df2803966e8dc23d57e52d4df7f1c014faba9b5de55cadb7eb9d2**

Documento generado en 15/12/2021 09:04:43 AM

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