



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO SESENTA Y UNO ADMINISTRATIVO**  
**DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**

Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veintidós (2022)

**M. DE CONTROL:** Ejecutivo  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2021-00308-00  
**DEMANDANTE:** Servicios Postales Nacionales S.A.  
**DEMANDADO:** Bogotá D.C. - Alcaldía Local de Usaquén

**NIEGA DE MANDAMIENTO DE PAGO**

Por auto del 7 de diciembre de 2021 se requirió a la parte ejecutante para que, dentro de los 5 días siguientes, se acercara al juzgado y aportara en original o copia auténtica el contrato interadministrativo No. 163 de 2019 y la factura de venta N° CSFE-01-1139 del 19 de febrero de 2020.

Vencido el término anterior, la parte ejecutada no cumplió con la carga procesal impuesta.

**CONSIDERACIONES**

**Del título ejecutivo**

Previo a decidir si se libra mandamiento de pago o no, el Despacho verificará el cumplimiento de los requisitos del título ejecutivo.

Así, se tiene que, en términos generales, título ejecutivo es aquel documento proveniente del deudor, del cual se puede establecer la existencia de una obligación clara, expresa y exigible.

El artículo 422 del CGP contiene los requisitos del título ejecutivo 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 el 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. (...)”*

De conformidad con la disposición en cita, para que una obligación sea ejecutable debe cumplir con unos requisitos de forma y de fondo. Los primeros hacen referencia a que la obligación este contenida en un documento, que provenga del deudor o su causante y que constituya plena prueba contra él, de una sentencia condenatoria u otra providencia judicial. Por su parte los requisitos de fondo hacen referencia a que la obligación sea **expresa**, manifiesta en el documento; **clara**, que no dé lugar a

ambigüedades, y **exigible**, no debe estar sujeta a plazo o al cumplimiento de una condición.

Respecto a los requisitos de fondo, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“En efecto: Según esa disposición, las obligaciones ejecutables requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las primeras condiciones miran a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez, o por árbitro etc. Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados en la norma, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado una “obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”.*

Por **expresa** debe entenderse cuando la obligación aparece manifiesta en la redacción misma del título, es decir que en el documento (s) que contiene la obligación debe constar en forma nítida el “crédito - deuda” sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones; por ello “Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”.

Por **clara**: significa que debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

Por **exigible** se comprende o traduce **cuando puede demandarse la obligación de crédito por no estar pendiente de un plazo o una condición**. Dicho de otra forma tal exigibilidad se debe a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.

Partiendo de esa conceptualización objetiva sobre **qué constituye título ejecutivo**<sup>1</sup> se examinará en las pruebas aportadas con la demanda, que con ellas, a diferencia de lo que afirma el apelante, no se integra el título ejecutivo.”<sup>2</sup>

Por su parte, el artículo 297 del CPACA indica los documentos que prestan mérito ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

**“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.

---

<sup>1</sup> Sobre el tema, pueden consultarse, entre otros, los siguientes autos proferidos por la Sección Tercera del Consejo de Estado: de 4 de mayo de 2000, Exp. 15.679, Actor: Terminal de Transporte de Medellín S. A.; de 5 de octubre de 2000, Exp. 16.868, Actor: Unión Temporal H Y M; de 30 de agosto de 2001, Exp. 20.686, Actor: José Alberto Lacoutre Cruz; de 7 de marzo de 2002, Exp. 21.035, Actor: I. S. S. y de 31 de julio de 2003, Exp. 20.685, Actor: FERROVÍAS.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN TERCERA, Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez, Fecha: 15 de marzo de 2006, Actor: Fondo Especial de Vivienda Municipio de Cali.

*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 las 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.” (Subrayado fuera de texto)*

Ahora bien, los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos, los primeros se refieren a aquellos en los que la obligación consta en un solo documento, por ejemplo un título valor, mientras que los complejos son aquellos que se integran por varios documentos que acreditan la existencia de la obligación, por ejemplo los contratos estatales más las actas de cumplimiento, el acta de liquidación, las constancias de pago etc.

Significa lo anterior que la obligación no debe estar incorporada en un solo documento, toda vez que la pluralidad de pruebas de su existencia no se contraponen a la unidad del título ejecutivo.

En cuanto a la conformación del título ejecutivo cuando las obligaciones devienen de un contrato estatal, el Consejo de Estado ha señalado:

*“De entrada se advierte que, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo tiene el carácter de complejo, en la medida en que no se encuentra conformado solamente por el negocio jurídico, sino también por otros documentos como actas y facturas elaboradas por la Administración y por el contratista, en los que conste la existencia de la obligación a favor de este último y a partir de los cuales sea posible deducir de manera clara y expresa tanto su contenido como su exigibilidad<sup>3</sup>”.*

De las pruebas aportadas al proceso se tiene que entre el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén y Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72 se celebró el contrato interadministrativo N° 163 de 2019 cuyo objeto era:

**“CLÁUSULA PRIMERA-OBJETO:** PRESTAR LOS SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN Y TRÁMITE DE COMUNICACIONES OFICIALES EXTERNAS ENVIADAS EN FORMA PERSONALIZADA Y/O INMEDIATA, ASÍ COMO LOS SERVICIOS DE CORREO EN SUS DIFERENTES MODALIDADES, DE ACUERDO CON LAS NECESIDADES DEL SERVICIO Y LOS REQUERIMIENTOS DE LA ALCALDÍA LOCAL DE USAQUÉN, EN EL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE LA MISMA.”

Así mismo, dentro de las obligaciones específicas, el contratista se comprometió a:

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 13 de abril de 2016, expediente No. 53.104, M.P. Hernán Andrade Rincón.

“...7. Entregar para cada pago, la certificación suscrita por el representante legal o revisor fiscal, que acredite el cumplimiento del pago de aportes al sistema de seguridad social integral, parafiscales, ICBF, SENA y cajas de compensación familiar de los últimos seis (6) meses, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 o aquella que lo modifique, adicione o complemente... 23. Presentar mensualmente la facturación correspondiente por el valor acordado por las partes de acuerdo con las planillas de imposición.”

En cuanto a la forma de pago, estableció lo siguiente:

“**CLÁUSULA SEXTA-VALOR Y FORMA DE PAGO:** El valor de este contrato es hasta por la suma de OCHENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS MCTE (87.000.000), el cual incluye todos los impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes a los que haya lugar para su legación y ejecución. **PAGOS: A)** El Fondo de Desarrollo Local de Usaquén (FDLU), se compromete a pagar el valor del contrato subordinado a las apropiaciones que del mismo se hagan con cargo al presupuesto de la siguiente manera: Pagos mensuales de los servicios efectivamente prestados dentro de los treinta (30) días siguientes a la correcta presentación de la factura debidamente soportada, acompañada de los siguientes documentos: a) informe mensual consolidado de los servicios prestados acompañado de las planillas de entrega y las ordenes de servicio, b) Certificación expedida por el Revisor Fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimiento de ley, o por el representante legal, del pago de sus obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o Servicio Nacional de Aprendizaje, c) recibo del cumplimiento a satisfacción, expedido por el supervisor del contrato, siempre y cuando se cuente con el respectivo PAC. Los pagos serán cancelados por medio de la Tesorería Distrital, en pesos colombiano, a través de consignación en la cuenta corriente o de ahorros que SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 señale, en una de las 21 entidades financieras afiliadas al sistema automático de pagos, previos los descuentos de ley. Si la factura no ha sido correctamente presentada o no se acompaña de los documentos requeridos para el pago, el término para este efecto solo empezará a contarse desde la fecha en que se presente en debida forma o se haya aportado el último de los documentos exigidos en estos términos. Los retardos que se presenten por estos conceptos serán responsabilidad de SERVICIOS POSTALES NACIONAL S.A. 4-72 y este no tendrá por ello derecho al pago de intereses o compensación de ninguna naturaleza...” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De acuerdo con lo anterior, en este caso el título ejecutivo es complejo y está conformado por: i. el contrato interadministrativo N° 163 de 2019 y sus modificaciones y/o adicionales, si las hubiere, ii. por la factura de venta N° CSFE-01-1139, iii. el informe mensual consolidado de los servicios prestados acompañados de las planillas de entrega y las ordenes de servicio, iv. certificación expedida por el Revisor Fiscal, cuando exista de acuerdo con los requerimiento de ley, o por el representante legal, del pago de sus obligaciones a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o Servicio Nacional de Aprendizaje, y v. el recibo del cumplimiento a satisfacción, expedido por el supervisor del contrato, siempre y cuando se cuente con el respectivo PAC.

Revisadas los documentos presentados para la ejecución, se encuentra que únicamente se aportó el contrato interadministrativo N° 163 de 2019 y la factura de venta N° CSFE-01-1139, quedando incompleto el título ejecutivo. Debe recordarse que el cumplimiento de cada una de las obligaciones impuestas al contratista, constituye una

condición suspensiva para el pago<sup>4</sup>, en consecuencia, como no se aportó el título ejecutivo complejo en forma íntegra, no es viable librar la orden de pago solicitada.

Adicionalmente, como el contrato interadministrativo N° 163 de 2019 es bilateral, es decir que impone obligaciones recíprocas a cada uno de los extremos contractuales, el contratante cumplido debe demostrar precisamente que cumplió con sus obligaciones contractuales o que se allanó a cumplirlos en la forma y tiempo debidos, como lo impone el artículo 1609 del Código Civil<sup>5</sup>, pues de lo contrario, no es viable librar orden de pago, para el caso específico dicha prueba corresponde a la **certificación de cumplimiento y recibo a satisfacción por parte del Supervisor del contrato en el que conste la verificación de cumplimiento del objeto, que se debía aportar con la factura de venta.**

Finalmente, el Despacho pone de presente que el Consejo de Estado ha señalado que en demandas de este tipo, el título ejecutivo debe aportarse de forma completa desde la presentación de la demanda, so pena de vulnerar el principio constitucional de igualdad entre las partes.

Al respecto, ha expuesto:

*“Así las cosas, en los procesos ejecutivos el juez no puede inadmitir la demanda y ordenar al ejecutante corregirla, por ejemplo, aportando los documentos necesarios para configurar el título ejecutivo. No obstante lo anterior, la Sala considera pertinente reiterar que, en el proceso ejecutivo, si bien no es posible inadmitir la demanda para que el ejecutante complete el título presentado, si lo es para que se corrijan los requisitos formales establecidos en el artículo 85 del C. de P.C. En el proceso ejecutivo nada se prevé sobre este trámite, razón por la cual es necesario remitirse a las disposiciones generales del Estatuto Procesal Civil. En providencia del 16 de junio de 2005, esta Sala acogió la tesis doctrinal según la cual es posible corregir los defectos formales de la demanda pues, lo contrario, implica una rigidez que carece de sustento legal y que se encontraría en contravía del principio constitucional de primacía de la sustancia sobre la forma. De igual manera implicaría una vulneración del derecho de acceso a la Administración de Justicia, pues, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial. Lo anterior no obsta para que la Sala reitere su posición según la cual no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado ab initio de modo insuficiente. En este caso, el Tribunal inadmitió la demanda para que, en su criterio, se subsanara el título ejecutivo, conducta que, como se anotó, no resulta procedente en juicios ejecutivos, decisión que, de todas maneras, se respetará puesto que la irregularidad anotada no configura una causal de nulidad, de aquéllas que puedan decretarse de oficio o en el trámite de la segunda instancia.”<sup>6</sup>*

Por lo anterior, el Despacho

#### RESUELVE:

---

<sup>4</sup> El artículo 1530 del Código Civil señala que la condición es un acontecimiento futuro, que puede suceder o no. Por su parte el artículo 1536 de la misma obra señala que la condición es suspensiva si mientras no se cumple, suspende la adquisición de un derecho.

<sup>5</sup> Artículo 1609 del Código Civil. En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.

<sup>6</sup> Providencia del 11 de octubre de 2006, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566), C.P.: Mauricio Fajardo Gómez

**M. DE CONTROL:** Ejecutivo  
**RADICACIÓN:** 11001-3343-061-2021-00308-00  
**DEMANDANTE:** Servicios Postales Nacionales S.A.  
**DEMANDADO:** Bogotá D.C. – Alcaldía Local de Usaquén

6

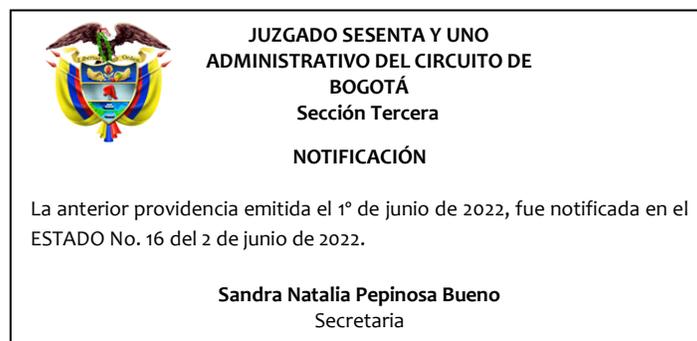
**PRIMERO: NEGAR** el mandamiento de pago solicitado por la parte actora, de conformidad con lo previamente expuesto.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, **ARCHIVAR** el proceso previas las anotaciones y trámites pertinentes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDITH ALARCÓN BERNAL**  
**JUEZA**

S.R.



**Firmado Por:**

**Edith Alarcon Bernal**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**61**  
**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: **24ba74de507f7e82828dff8382d5eafffbcc3a8b4d99bc47a5724f023b1301b1**

Documento generado en 01/06/2022 02:30:59 PM

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