

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ**

Facatativá, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

<b>Expediente No.</b>	<b>25269-3333003-2021-00062-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>CONSORCIO AGUAS DE MADRID 2015</b>
<b>Demandado:</b>	<b>EAAAM-ESP</b>
<b>Medio de Control:</b>	<b>EJECUTIVO</b>

---

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por la demandada EMPRESA DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO DE MADRID CUNDINAMARCA en contra el auto de mandamiento ejecutivo proferido el 25 de marzo de 2022 y al efecto se tiene la siguiente

**SITUACIÓN FÁCTICA**

El extremo pasivo solicita a través del mecanismo previsto por el artículo 318 del cgp en concordancia con el artículo 242 del cpaca, que se revoque el auto recurrido proferido el 25 de marzo de 2022 con el que se libró orden de pago y el que se emitió el 21 de octubre de 202 por el que se admitió la reforma de la demanda y que en consecuencia se declare la terminación de proceso y que se cancelen las medidas cautelares consumadas en el curso de lo actuado.

Esto lo sustenta en que al soportarse esta tramitación en un título ejecutivo complejo en la medida que el cobro se sustenta en una relación contractual, los documentos que se allegaron con la demanda no están completos y por lo tanto la información que estos reflejan no completan las condiciones que prevé el artículo 279 (sic) del cpaca en su numeral 3°.

Señala entonces que el Contrato No. 045 de 2015 que tiene como objeto construir la PETAR I en el municipio de Madrid Cundinamarca está relacionado con el convenio interadministrativo No. 1371 de 2014 celebrado conjuntamente con la CAR y el Municipio de Madrid Cundinamarca, cuyo objeto era AUNAR ESFUERZOS FINANCIEROS, TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA REALIZAR EL PROYECTO (...), del que salieron los recursos para el contrato de marras y añade que este además fue objeto de modificaciones pero que en términos generales, las condiciones de pago y reconocimientos de eventos quedaron incólumes en los otros sí firmados.

Explica que los actos que no se acopiaron son determinantes para que se constituya el título ajustado a los presupuestos de ser contentivos de una obligación clara, expresa y exigible y por ende ejecutable, dado que señala que en la cláusula décimo octava del contrato se pactan unas condiciones para circunstancias atinentes a destrucción de las obras por fuerza mayor o caso fortuito (cuyo texto copia) que, señala, conforme lo expuesto en la demanda tuvo ocurrencia en la ejecución del contrato, pero que asegura no fue aprobado por EAAAM ESP.

Asegura que la jurisprudencia ha impuesto que para que se configure un título ejecutivo complejo se impone que se acopien todos los documentos afines al contrato, a la vez, y citando otro pronunciamiento superior, manifiesta que en este se han definido las condiciones propias para que una obligación resulte clara, expresa y exigible; dice entonces que un documento emitido por el supervisor del contrato señala que la circunstancia aducida como caso fortuito o fuerza mayor no tuvo ocurrencia, lo que hace que no tenga cabida el cobro de sumas por ese concepto y por ende, no se reúnan los citados requisitos formales.

Manifiesta que al librarse la orden de pago se desatendieron las especificaciones para que se constituya un título ejecutivo complejo puesto que los documentos que se aportaron y lo narrado en la demanda no abarca las modificaciones contractuales surtidas a lo largo de la relación y, también, asegura que no se allegó constancia del supervisor del contrato que reconozca el caso fortuito o fuerza mayor aludido.

De manera que asegura que conforme a lo expuesto corresponde que se reponga el auto de mandamiento ejecutivo y el que admitió la reforma de demanda para revocarlos y en su lugar negar la orden ejecutiva.

#### **CONSIDERACIONES:**

Abordando el tema que da lugar a este pronunciamiento, corresponde tener en cuenta que este trámite se cumple al tenor del artículo 430 del C.G.P., en su inciso 2º que prevé:

*“Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso...”*.

Tomando en cuenta el fragmento normativo citado en precedencia, el Despacho considera dable anunciar que el recurso promovido contra la orden de pago luce impróspero.

Esto en esencia se deriva de que con el escrito que se promovió el recurso, no se cita un defecto y/o la ausencia de alguna o de todas las formalidades que debe cumplir un documento para erigirse como título ejecutivo, al tenor de lo que predica el artículo 422 de cgp, que al respecto señala:

**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.

Esto armoniza con lo que al respecto prevé el numeral 3º del artículo 297 del cpaca, que reza:

**ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

A su vez, el artículo 298 del cpaca igualmente dicta:

**ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS.** <Artículo modificado por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 General del Proceso para el proceso ejecutivo. El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.

En relación con el mandamiento de pago, regulado en el artículo 430 del Código General del Proceso, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán las siguientes reglas:

Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. No obstante, los defectos formales del título ejecutivo podrán reconocerse o declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

De la misma manera corresponde observar lo que al efecto ha expuesto la jurisprudencia, en donde ha conceptualizado que:

“El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo. El artículo 488 del Código de Procedimiento Civil establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen unidad jurídica, que sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme. Las condiciones de fondo, buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.  
(...)

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 predicen 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.

(...)

El análisis de los documentos aportados con la demanda en conformidad con lo expuesto en ésta, particularmente en los capítulos de hechos y pretensiones, llevan a inferir que la obligación cuyo cobro se pretende, consta en el acta de liquidación final del contrato, por cuanto como reiteradamente lo ha sostenido la Sala, cuando el contrato ha sido liquidado, cualquier proceso ejecutivo en relación con el mismo ha de adelantarse sobre esa liquidación final, que bien puede constar en un acta, para cuando se logró de mutuo acuerdo ó, en el acto administrativo cuando se acude al procedimiento de la liquidación unilateral. Cuando la obligación que se cobra consta en el acta de liquidación final, el título ejecutivo es simple, en tanto no necesita de otras actuaciones para concluir que se encuentra debidamente integrado, circunstancia que no releva el cumplimiento de las condiciones de claridad, expresión y exigibilidad propia de los títulos ejecutivos. Ante la falencia o ausencia de determinación clara y expresa de la obligación que se cobra, no se acreditó el cumplimiento de las condiciones que exige el artículo 488 para que de los documentos aportados pueda predicarse la existencia de título ejecutivo, en favor de la Unión Temporal Guanapalo y en contra del Departamento de Casanare, por valor de 683'13.059, por lo tanto no procede librar mandamiento de pago por dicha suma, razón por la cual habrá de confirmarse el auto apelado.<sup>1</sup>"

Entonces, como es posible ilustrarlo a través de los referentes transcritos en

Conviene destacar que al analizar el contrato No. 654 de 2013 -parágrafo primero y segundo de la cláusula cuarta-, la Sala encuentra que para que el título ejecutivo estuviera integrado en debida forma, al margen de que se debía allegar en original o copia auténtica, igualmente se requería aportar los documentos exigidos para los pagos mensuales, la constancia de haberlos radicado ante la SNR y que hubiera transcurrido el término previsto para el pago, los cuales eran (transcripción literal):

*CLÁUSULA CUARTA:- VALOR Y FORMA DE PAGO.- (...) PARÁGRAFO PRIMERO: Los pagos mensuales se harán contra presentación de los siguientes documentos: 1) Certificación de cumplimiento de las actividades contratadas, acompañadas de su respectivo Informe suscrita por el Interventor del contrato con la aplicación de las penalidades a que haya lugar por el incumplimiento de los Acuerdos de Niveles de Servicio. 2) Factura expedida con el cumplimiento de los requisitos legales. 3) Constancia de cumplimiento de las obligaciones con el sistema General de Seguridad Social y Parafiscales. 4) Constancia de cumplimiento de las obligaciones laborales con el personal contratado para la ejecución del objeto. 5) En caso que el Contratista para ejecutar alguna de las obligaciones necesite contratar con un tercero (bajo cualquier modalidad) se deben presentar las constancias de cumplimiento de las obligaciones laborales con el personal contratado.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Los pagos se efectuarán por parte de la SNR dentro de los quince (15) días siguientes a la correcta presentación de la factura aprobada*

---

<sup>1</sup> Radicación número: 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825) C.E. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA C.P: RUTH STELLA CORREA PALACIO

*por el Interventor del contrato. (Negrita original del texto). Además, el párrafo tercero de la citada cláusula cuarta establecía claramente que (transcripción literal): PARÁGRAFO TERCERO: Si la(s) factura(s) no ha(n) sido correctamente elaborada(s), o no se acompañan los documentos requeridos para el pago, tal es el caso de los reportes semanales de avance del proyecto y los informes mensuales el término para éste sólo empezará a contarse desde la fecha en que se presenten debidamente corregidas, o desde que se haya aportado el último de los documentos solicitados. Las demoras que se presenten por estos conceptos serán de responsabilidad del contratista y no tendrá por ello, derecho al pago de intereses o compensación de ninguna naturaleza. (Negrita original del texto).*

De lo anterior se desprende con claridad que la parte ejecutante no cumplió con su carga de aportar todos los documentos que conformaban el título ejecutivo complejo, pues se limitó a aportar la copia simple del contrato No. 654 de 2013 y el original de las cuentas de cobro relacionadas en precedencia, las cuales corresponden a documentos equivalentes a la factura<sup>70</sup>, sin que por ello resulten suficientes para afirmar, como lo hizo el a quo, la existencia en debida forma del título ejecutivo complejo del que pretende su recaudo y, en esa medida, se encuentra probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo, propuesta por la parte ejecutada.

Abordando la situación que da lugar a este pronunciamiento, de entrada se advierte la improsperidad del recurso en la medida que con lo argumentado no se desvirtúan las calidades de los documentos sobre los que se soporta el trámite invocado con la demanda.

Lo anterior a tono con lo que se desprende de los referentes legales y jurisprudenciales insertados en precedencia, pues contrario con lo que esbozó la parte demandada para demeritar el carácter de título ejecutivo complejo del conjunto de documentos adosados, cierto es que definitivamente estos permiten el cobro de las cantidades planteadas en las pretensiones de la demanda, al ajustarse a los criterios de los textos aludidos, es decir, estos contienen obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del extremo demandado y a favor del demandante.

En efecto, porque para empezar ellos se pliegan a lo pactado en la cláusula sexta del contrato "VALOR Y FORMA DE PAGO", pues basta con revisar cada uno de los documentos aportados con la demanda y que obran en el expediente virtual nominados como anexos para concluir, tal como se hizo al momento de librar la orden de pago, que las facturas contaban con los soportes que conjuntamente les apropiaba el atributo de ser títulos ejecutivos complejos extendiéndoles así el mérito para su ejecución al constatarse que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del quien demanda y a cargo del deudor y aquí ejecutado.

En ese sentido se tiene que el texto de la cláusula sexta del contrato señala:

"CLÁUSULA SEXTA- VALOR Y FORMA DE PAGO: Para todos los efectos a que hubiere lugar, el valor del contrato que aquí se pacta. es por la suma de VEINTIÚN MIL TRECIENTOS OCHETA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$21.381.493.515) incluido IVA; suma esta que la EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE MADRID, pagará de acuerdo con las actas parciales equivalentes al porcentaje de avance real y físico de obra y previa aprobación por parte de la interventoría bajo las siguientes premisas: 1. Hasta el 50% del valor del contrato contra entrega del 60% de ejecución del mismo, 2. Hasta el 70% del valor del contrato contra entrega del 70% de ejecución del mismo. 3. Hasta el 90% cuando se haya ejecutado el total de las obras Finalmente, a la liquidación del contrato se pagará el 10% restante. Para este último pago, se deberá adjuntar el acta de liquidación, debidamente firmada por las partes y por la interventoría. La empresa pone

a disposición del contratista un desembolso a título de anticipo equivalente al 50% del valor del contrato el cual será amortizado del primer pago del proyecto. Los pagos a que haya lugar los efectuará E.A.A.A.M.-E.S.P dentro de los 30 días calendario siguiente a la presentación por parte del Contratista de la correspondiente facture acompañada de certificación expedida por el Interventor en donde acredite el cumplimiento oportuno de sus obligaciones respecto al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, riesgos profesionales, pensiones) y de aportes parafiscales siempre teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y programación del PAC (...).

De manera que hay que tener en cuenta que, por ejemplo, en el documento distinguido 05Anexos (4).pdf obran: La Factura de Venta No. 009 (fls 1-2); la Factura de Venta No.010 (fl 3) y la Factura de Venta No.011 y su correspondiente radicación (fl 7-8) y seguidamente se encuentra la certificación de que se cumplieron con los requisitos emitida por parte del contratista interventor de la obra y autoriza que se radique para su cobro; esto se replica en los documentos 03Anexos(2).pdf y 04Anexos (3).pdf del expediente digital; de modo que, desde esa óptica, no había elementos que impidiesen que el juzgado diese curso a la acción ejecutiva, toda vez que evidentemente se cumplen los lineamientos de los artículos 297 (numeral 3º) y 299 del cpaca en armonía con lo que dictan los preceptos de los artículos 422 y 430 del cgp.

Esto mismo es lo que reflejan los apartes de jurisprudencia insertados, el primero de ellos, destaca unas características puntuales para identificar la calidad de un título ejecutivo simple y uno complejo y, el otro, que se da en una situación que guarda semejanza con la que aquí se aborda y da cuenta de la imperiosidad de que los documentos impuestos como requerimientos para hacer el pago sean adjuntados con la demanda ejecutiva, allí evidentemente no se cumplió a diferencia de lo que se suscita en este caso y que se estudió al momento de calificar la demanda, lo que a la poste generó que se librara la orden de pago y que consecuentemente permitió que se admitiera la reforma de la demanda.

Amén de lo ya explicado, se observa que los argumentos relacionados con la aparente ocurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor no tiene cabida para ser ventilada en este tipo de trámite, pues en verdad este se cumple a partir de que una documentación puntualmente permita establecer que incorpora un derecho cifrado en una suma de dinero y que se conjugue su origen y la posibilidad de cobro, al tenor de lo que puntualmente dicta el artículo 422 del cgp y demás normas concordantes anteriormente citadas y copiadas.

Porque a ciencia cierta tal circunstancia que se relaciona directamente con las facturas 9, 10 y 11, se ata indiscutiblemente a un escenario de estirpe contractual y por lo tanto debe de abordarse mediante el medio de control correspondiente, que por supuesto no lo ofrece el procedimiento ejecutivo.

También corresponde señalar que frente al argumento de que no se presentaron documentos atinentes a unas reformas del contrato y unos otrosíes, esto no tiene entidad para que se proceda a revocar las providencias recurridas en tanto son situaciones que definitivamente no están al tanto del operador judicial y que le corresponde a las partes hacer los aportes en las oportunidades legales correspondientes y que serán valoradas en su momento; sin embargo, cabe resaltar que el mismo texto del recurso menciona que lo concerniente a los pagos

no fue modificado y, por lo tanto, los títulos cobrarían el mérito ejecutivo en vista de que tal como lo lee el Despacho, contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, se repite.

De manera que el Despacho no repondrá los autos atacados y por lo tanto se proseguirá con el curso del proceso.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

PRIMERO: NO REPONER el auto de mandamiento ejecutivo dictado el 25 de marzo de 2022 y el que admitió la reforma de demanda de 21 de octubre de 2022.

SEGUNDO: De las excepciones de mérito propuestas por la parte demandada, córrasele traslado por el término de diez (10) días al extremo actor.

TERCERO: Reconócese personería para actuar en calidad de apoderada judicial de la demandada a la doctora ANA CAROLINA PALACIOS IBARRA para los fines y con las facultades contempladas en el poder otorgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO**  
**JUEZ**

DABZ



Firmado Por:

Paola Andrea Bejarano Erazo

Juez Circuito

Dirección Ejecutiva De Administración Judicial

División De Sistemas De Ingeniería

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: **1fc0368aebcc887c9af79e35e4201ae922db2ccc93f2787fd69d51905048bd6b**

Documento generado en 22/11/2023 08:25:24 AM

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