

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

Quibdó, treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

INTERLOCUTORIO No. 0468

**REFERENCIA:** EXPEDIENTE No. 27001333300320150051201  
**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO CONTRACTUAL  
**ACCIONANTE:** EMPRESA PILOTAJES Y CONSTRUCCIONES DEL PACIFICO LTDA  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE BAJO BAUDÓ

**MAGISTRADA PONENTE:** DRA. MIRTHA ABADÍA SERNA

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el Auto Interlocutorio N° 1232 del 14 de octubre de 2015, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Quibdó, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

A través de apoderado judicial la parte actora interpuso demanda en uso del medio de control ejecutivo, pretendiendo que se libere orden de pago

1. Por la cantidad de noventa millones de pesos (\$90.000.000) derivada del contrato de transacción suscrito entre las partes el día 9 de noviembre de 2011.
2. Por los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima legal permitida, desde el 9 de noviembre de 2011, hasta que se verifique el pago total de la deuda.
3. Por las costas y agencias en derecho del proceso, conforme lo disponga en la sentencia.

**El auto apelado**

En auto de 12 de abril de 2016, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó se abstuvo de librar la orden de pago solicitada con fundamento en que:

*En el caso que nos ocupa, considera el despacho que los documentos aportados no cumplen con la característica exigida por el artículo 297 No. 4 del CPACA, por lo tanto no se constituyen como plena prueba contra el deudor, porque no está debidamente integrado el título ejecutivo, toda vez que analizada la demanda se advierte que en la misma no se constituye título ejecutivo que demuestre la existencia de la obligación, puesto que a pesar de que se aportó el adicional del contrato No. 1 al contrato de obra No. 03 y un acuerdo de pago sobre los recursos adeudados dicho acto administrativo no contiene la constancia expedida por el ente territorial de ser copia auténtica que corresponde al primer ejemplar, requisitos estos expresos que según el referido artículo debe contener todo acto administrativo para constituir título ejecutivo, amén de lo anterior igualmente advierte esta instancia judicial que no se aportó el acta de liquidación final del contrato, documento que debió aportarse por tratarse de un título ejecutivo complejo*

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

### Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte actora presentó recurso de apelación, manifestando que (se transcribe tal como aparece):

*“1. Si bien la demanda originalmente es presentada con una serie de anexos con los cuales la parte actora simplemente pretende darle claridad al despacho a cerca de los antecedentes administrativos que al final llevan a la celebración del contrato de transacción entre las partes, ello no significa que sea de dichos documentos, que acompañan al contrato de transacción, a saber, el adicional al contrato de obra No. 003, el acta de recibo final de obra, donde emane y conste el reconocimiento del derecho de la obligación clara, expresa y exigible que se reclama. Solamente su en torno al incumplimiento de los requisitos del numeral 4 del artículo 297 de la ley 1437 de 2011, pues, es de ellos y en ese supuesto que la norma exige que sean copias auténticas y el deber de la autoridad de certificar de que se trata de primer ejemplar.*

*2. En el caso que nos ocupa, expresamente se dijo en la demanda que los valores que reclama la parte actora y reconoce la ejecutada corresponden a obras que sobrepasan los cálculos iniciales contenidos en el adicional No. 1, razón por la cual su bien existe un acta de entrega y constancia de ejecutoria de las obras acordadas estrictamente mediante dicho adicional, justamente lo que se ejecuta esta por fuera de el, precisamente por corresponder a valores de los cuales se percataron los contratantes al liquidar dicho adicional, lo que condujo a la celebración del contrato de transacción previo reconocimiento por las partes, lo cual quedó plasmado en la transacción al decir expresamente que de mutuo acuerdo decidió celebrar el acuerdo transaccional con ocasión de los trabajos adicionales por PILCO LTDA en el muelle metálico de la cabecera municipal de Bajo Baudó (Pizarro).*

### CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

#### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante, por cuanto el proceso tiene vocación de doble instancia y el auto mediante el cual se negó el mandamiento ejecutivo es apelable, según lo dispuesto en el artículo 438 del Código General del Proceso<sup>1</sup>, norma que resulta aplicable de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 299 y el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

#### 2. Caso concreto

El Consejo de Estado ha señalado que el título ejecutivo puede ser singular, cuando está contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo, un título valor, o puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados”.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

Todos los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 422 del C.G.P.

El título ejecutivo deberá demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona, es decir, que el obligado debe observar en favor de su acreedor una conducta de dar, de hacer o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos que ha de reunir todo título ejecutivo, no importa su origen<sup>2</sup>.

La Sección Tercera<sup>3</sup> también ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones esenciales, unas formales y otras sustanciales. Las primeras se refieren a que la obligación debe constar: *i)* en documentos auténticos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él, o *ii)* en providencias emanadas de autoridades competentes que tengan fuerza ejecutiva, conforme a la ley, como, por ejemplo, las sentencias de condena y otro tipo de providencias judiciales que impongan obligaciones, verbigracia, aquellas que fijan honorarios a los auxiliares de la justicia, las que aprueban la liquidación de costas, etc. Las condiciones sustanciales, por su parte, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante sean claras, expresas y exigibles.

La doctrina ha precisado que el requisito de ser expresa la obligación puede entenderse mejor si se analiza etimológicamente el concepto, es así como de conformidad con el diccionario de la Real Academia Española, la palabra expresar significa “*manifestar con palabras lo que uno quiere dar a entender*” y expreso “*lo que es claro, patente, especificado*”, conceptos que si se aplican al título ejecutivo, debe entenderse como expreso que “*se manifieste con palabras, quedando constancia, usualmente documental escrita y en forma inequívoca de una obligación*” y explica que “*de ahí que las obligaciones implícitas y las presuntas, salvo que la ley disponga lo contrario, no son demandables por vía ejecutiva*”<sup>4</sup>.

La obligación es clara cuando, además de expresa, aparece determinada en el título, de modo que sea fácilmente inteligible y se entienda en un solo sentido y será exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente el agotamiento de un plazo o de condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en 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.

En otras palabras, la Ley ha señalado que formalmente existe título ejecutivo cuando se trata de documentos que conforman una unidad jurídica, son auténticos, emanan del deudor o de su causante, o 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

---

<sup>2</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio: “*Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano*”, Dupré Editores, Tomo II, 7ª ed., Bogotá, 1999, pág. 388.

<sup>3</sup> Autos del 4 de mayo de 2002 (expediente 15.679) y del 30 de marzo de 2006 (expediente 30.086), entre otros.

<sup>4</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “*Código General del Proceso – Parte Especial*”, Dupré Editores, Tomo II, Bogotá, 2017, págs. 507 y 508. Por su parte, PARRA QUIJANO, Jairo, “*Derecho Procesal Civil, parte especial*”, Librería del Profesional, Bogotá, 1995, página 265, explica que: “*la obligación no es expresa cuando haya que hacer explicaciones, deducciones o cualquier otro tipo de rodeos mentales para explicar que es lo que “virtualmente” contiene. En otras palabras, no prestará mérito ejecutivo la obligación virtual. Si se permitiera ingresar al ejecutivo con una obligación de este tipo, prácticamente el requisito de expreso habría que predicarlo del intérprete y no de la obligación, lo que resultaría atentatorio de los derechos del ejecutado que tendría que recurrir y defenderse de construcciones mentales y no de realidades manifiestas*”.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia o, de un acto administrativo en firme<sup>5</sup>. Así mismo, un documento reúne las condiciones de fondo para ser título ejecutivo cuando no quepa duda al juez acerca de la existencia de la obligación que aquel contiene, 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.

En el caso concreto, se tiene que, en materia contractual, los títulos ejecutivos son complejos, tal como se desprende del artículo 297 – 3 del CPACA, según el cual, siempre que contengan obligaciones, claras, expresas y exigibles a cargo de las partes intervinientes en las actuaciones contractuales, constituye título ejecutivo:

- a) Los contratos
- b) Los documentos en que consten las garantías contractuales junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento
- c) El acta de liquidación del contrato
- d) **O cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual.**

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>6</sup>.

El Consejo de Estado<sup>7</sup> ha dicho que la exigibilidad del título dependerá de que reúna unos **requisitos formales** y sustanciales, aunado al hecho de que su conformación esté acorde con las condiciones previstas en el contrato estatal para el cobro de las obligaciones, en razón de que lo pactado es ley para las partes.

De manera reiterada la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>8</sup>, con base en lo previsto en el artículo 422<sup>9</sup> del CGP, ha señalado que los títulos ejecutivos, al margen de si son simples o complejos, deben gozar de unas **condiciones formales** y otras sustanciales:

(i) las primeras se refieren a que los documentos en los que consta la obligación **deben ser auténticos** y emanar del deudor o de su causante, de una decisión condenatoria proferida por un juez o un tribunal u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva;

<sup>5</sup> Sobre el tema puede consultarse, entre otras, la sentencia del 24 de enero de 2007 del Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp: 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto del 5 de octubre de 2020, expediente No. 63.753, M.P. Alberto Montaña Plata (en esta providencia se trata el tema de los títulos ejecutivos complejos que devienen de un contrato).

<sup>8</sup> Ver, entre otros pronunciamientos de la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, los siguientes: (i) auto del 20 de noviembre de 2020, expediente No. 66.172, M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ; (ii) auto del 23 de octubre de 2020, expediente No. 65.271, M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ y (iii) auto del 3 de julio de 2020, expediente No. 65.561, M.P. María Adriana Marín.

<sup>9</sup> “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”.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

(ii) las segundas se traducen en que las obligaciones a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante deben ser claras, expresas y exigibles.

A lo anterior se suma que la máxima Corporación<sup>10</sup> en lo contencioso administrativo, ha señalado que todos los documentos que constituyan título ejecutivo deben ser aportados en original o en copia auténtica, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2° del artículo 215<sup>11</sup> del CPACA, el cual precisa que la valoración de copias simples no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.

Adicionalmente, resulta oportuno traer a colación la sentencia del 28 de agosto de 2013<sup>12</sup>, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>13</sup>, por medio de la cual se unificó el criterio de reconocerle valor probatorio a los documentos aportados en copia simple en los procesos ordinarios, salvo en los que concierne a los procesos ejecutivos, cuyo respectivo título base de recaudo, bien sea simple o complejo, deberá allegarse en original o en copia auténtica.

En esa misma línea, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se refirió al alcance de dicha providencia de unificación, en los siguientes términos:

*“Para la Sala resulta pertinente realizar una precisión en cuanto al alcance de la sentencia de unificación jurisprudencial cuyos apartes se vienen de transcribir, puesto que si bien se estableció en ella que en tratándose de procesos ejecutivos el título de recaudo que soporte la obligación debe obrar en original o en copia auténtica en los eventos autorizados por la ley, no es menos cierto que dicha restricción al ámbito de aplicación de la jurisprudencia transcrita solo opera para aquellos procesos que se tramiten de esa forma, esto es para los denominados procesos ejecutivos, excluyéndose por lo tanto de tal carga a los procesos ordinarios (...)”<sup>14</sup>.*

En ese contexto, la parte ejecutante debía aportar en original o en copia auténtica los documentos que constituían el título ejecutivo complejo en este caso, lo cual no ocurrió, tal y como lo enostro el a quo en el auto objeto de impugnación.

Como se observa, se aportó (i) acuerdo de pago suscrito entre el Municipio de Bajo Baudó y la empresa PILCO Ltda; (ii) el adicional No. 1 del Contrato de Obra No. 003 de 2009 suscrito entre Pilotajes y Construcciones del Pacífico Ltda y el Municipio de Bajo Baudó; (iii) copia simple al acta de recibo final de obra; y (iv) certificado de existencia y

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto del 18 de mayo de 2017, expediente No. 53.240, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>11</sup> **“ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley”** (el inciso 1° de esta norma que se resaltó fue derogado por el artículo 626 del CGP).

<sup>12</sup> Expediente No. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>13</sup> Esto se expuso en la aludida sentencia de unificación: *“No quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios -como los procesos ejecutivos en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (ver el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohija en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (ver contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho), salvo, se itera, que exista una disposición en contrario que haga exigible el requisito de las copias auténticas como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A., norma reproducida en el artículo 167 de la ley 1437 de 2011 -nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* (énfasis fuera del texto).

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de febrero de 2016, expediente No. 41.310.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

representación legal, del cual según el dicho de la demanda surgen las obligaciones pactadas entre estos, circunstancia que imposibilita librar mandamiento de pago.

Lo anterior, con fundamento en la normas referidas y en la pauta jurisprudencial del Consejo de Estado, en el sentido de que era obligación de la parte ejecutante aportar todos los documentos que constituían el título ejecutivo complejo en original o en copia auténtica, lo cual era necesario para librar el respectivo mandamiento de pago, en cuanto constituye un requisito formal que permite llevar a la autoridad judicial al convencimiento sobre la autenticidad del mismo y dota de certeza la obligación, según lo ha sostenido el Consejo de Estado<sup>15</sup>.

Con lo hasta aquí expuesto y examinados los documentos que la ejecutante presentó como título ejecutivo complejo, se concluye que no se está ante una obligación clara, expresa y actualmente exigible, razón por la cual se confirmará el auto impugnado, que negó librar el mandamiento ejecutivo solicitado.

En mérito de lo expuesto, se

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** el Auto Interlocutorio 352 del 12 de abril de 2016, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Quibdó, por medio del cual se denegó el mandamiento ejecutivo solicitado.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MIRTHA ABADÍA SERNA**  
Magistrada

**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
Magistrado

**NORMA MORENO MOSQUERA**  
Magistrada

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 28 de octubre de 2019, expediente No. 63.329, M.P. Nicolás Yepes Corrales. En ese mismo sentido, ver el auto del 29 de agosto de 2016, expediente No. 51.281, proferido por la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, con ponencia del entonces magistrado Danilo Rojas Betancourth: "Al estudiar con detalle los soportes documentales aportados por la parte ejecutante, se denota que varios de estos no fueron allegados en original o en copia auténtica, lo que le impide a la Sala su valoración y, por ende, imposibilita la configuración de un título ejecutivo complejo".