



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 05001-23-33-000-2019-01139-03 (68341)
Demandante: LUIS ALBERTO ACEVEDO ESCOBAR
Demandado: MUNICIPIO DE DONMATÍAS (ANTIOQUIA)
Referencia: PROCESO EJECUTIVO - LEY 1437 DE 2011

Ante la ausencia de práctica de pruebas en segunda instancia, procede la Sala a resolver por escrito, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 24 de febrero de 2022 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución y se condenó en costas a la entidad ejecutada.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 4 de febrero de 2019, el señor Luis Alberto Acevedo Escobar, por conducto de apoderado judicial (fls. 21-22), presentó demanda ejecutiva en contra del municipio de Donmatías (Antioquia), con el fin de que se librara mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero:

1. Por la cantidad de trescientos setenta y siete millones doscientos treinta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos (\$377.236.659), derivada del Acta No. 1, Factura de venta número 1406, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

3. Por la cantidad de quinientos ochenta y ocho millones doscientos veinte mil ciento noventa y ocho pesos (\$588.220.198), derivada del Acta No. 2, Factura de venta número 1434, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)



5. Por la cantidad de doscientos setenta millones ochocientos trece mil ciento sesenta y ocho pesos (\$270.813.168), derivada del Acta No. 3, Factura de venta número 1456, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

7. Por la cantidad de doscientos treinta y un millones seiscientos treinta mil setenta y nueve pesos (\$231.630.079), derivada del Acta No. 4, Factura de venta número 1476, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

9. Por la cantidad de trescientos treinta y ocho millones seiscientos veinticuatro mil ochocientos doce pesos (\$338.624.812), derivada del Acta No. 5, Factura de venta número 1514, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

11. Por la cantidad de doscientos treinta y cuatro millones quinientos ochenta y nueve mil sesenta y dos pesos (\$234.589.062), derivada del Acta No. 6, Factura de venta número 1522, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

13. Por la cantidad de doscientos sesenta y cuatro millones seiscientos cincuenta y cuatro mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$264.654.948), derivada del Acta No. 7, Factura de venta número 1540, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

(...)

15. Por la cantidad de doscientos catorce millones novecientos diecinueve mil noventa pesos (\$214.919.090), derivada del Acta No. 8, Factura de venta número 1553, acto proferido con ocasión de la actividad contractual.

En relación con todas estas sumas de dinero se solicitaron intereses moratorios, liquidados a la tasa máxima legal establecida en el artículo 4, numeral 8 de la Ley 80 de 1993, desde el momento en que se hicieron exigibles las obligaciones; además, elevó solicitud de condena en costas en contra de la entidad ejecutada.

Como fundamento fáctico de las pretensiones, narró, en síntesis, que al señor Luis Alberto Acevedo Escobar se le adjudicó el contrato de obra pública 14052015DT21 de 2015, cuyo objeto consistía en la construcción de la institución educativa, sector San Antonio, área urbana del municipio de Donmatías, Antioquia, por un valor de \$4.065´415.868.

El acta de inicio se suscribió el 27 de agosto de 2015 y el 27 de junio de 2016 se firmó el acta de recibo de las obras, sin que a la fecha el contrato haya sido objeto de liquidación.



Las facturas relacionadas en las pretensiones fueron efectivamente recibidas; no obstante, las mismas no han sido aceptadas, por ello ha quedado un saldo pendiente de pago por valor de dos mil quinientos veinte millones seiscientos ochenta y ocho mil dieciséis pesos (\$2.520.688.016). Como existe mora en el pago de estas sumas de dinero, se generan intereses moratorios en favor del contratista.

1.2. Título ejecutivo

Con fundamento en lo anterior, la parte ejecutante adujo que el título ejecutivo se encontraba conformado por el contrato y las facturas referenciadas, de las cuales se desprendía una obligación clara, expresa y exigible. Como anexos de la demanda allegó:

- a. Copia del contrato de obra pública 14052015DT21 de 2015.
- b. Póliza No. 2537806.
- c. Acta de inicio de obra.
- d. Acta de pago No. 1 y factura 1406.
- e. Acta de pago No. 2 y factura 1434.
- f. Acta de pago No. 3 y factura 1456.
- g. Acta de pago No. 4 y factura 1476.
- h. Acta de pago No. 5 y factura 1514.
- i. Acta de pago No. 6 y factura 1522.
- j. Acta de pago No. 7 y factura 1540.
- k. Acta de pago No. 8 y factura 1553.
- l. Acta de recibo de la obra.

2. Trámite en primera instancia

2.1. El 15 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo de Antioquia libró mandamiento ejecutivo por las siguientes sumas de dinero:

a) El capital de trescientos setenta y siete millones doscientos treinta y seis mil seiscientos cincuenta y nueve pesos (\$377.236.659), correspondiente a la factura de venta número 1406, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

b) El capital de quinientos ochenta y ocho millones doscientos veinte mil ciento noventa y ocho pesos (\$588.220.198), correspondiente a la factura de venta



número 1434, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

c) El capital de doscientos setenta millones ochocientos trece mil ciento sesenta y ocho pesos (\$270.813.168), correspondiente a la factura de venta número 1456, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

d) El capital de doscientos treinta y un millones seiscientos treinta mil setenta y nueve pesos (\$231.630.079), correspondiente a la factura de venta número 1476, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

e) El capital de trescientos treinta y ocho millones seiscientos veinticuatro mil ochocientos doce pesos (\$338.624.812), correspondiente a la factura de venta número 1514, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

f) El capital de doscientos treinta y cuatro millones quinientos ochenta y nueve mil sesenta y dos pesos (\$234.589.062), correspondiente a la factura número 1522, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

g) El capital de doscientos sesenta y cuatro millones seiscientos cincuenta y cuatro mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$264.654.948), correspondiente a la factura de venta número 1540, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

h) El capital de doscientos catorce millones novecientos diecinueve mil noventa pesos (\$214.919.090), correspondiente a la factura de venta número 1553, más los intereses moratorios, causados desde el día siguiente al vencimiento de la factura y hasta que se realice el pago efectivo de la misma.

2.2. Luego de la notificación del auto que libró mandamiento de pago, la entidad ejecutada interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante providencia del 4 de mayo de 2021, en el sentido de reponer parcialmente el auto recurrido, confirmando el mandamiento de pago por las sumas de dinero anteriormente indicadas, salvo lo concerniente al capital de doscientos sesenta y cuatro millones seiscientos cincuenta y cuatro mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$264.654.948), correspondiente a la factura de venta número 1540, junto con los intereses moratorios, debido a la ausencia de firma por parte de la entidad contratante.

2.3. Posteriormente, el municipio de Donmatías propuso las excepciones que denominó: los documentos base del recaudo no prestan mérito ejecutivo y no reúnen los requisitos para la configuración del título ejecutivo complejo; contrato no cumplido; objeto y causa lícita; y el demandante cuenta con el medio de control de controversias contractuales para el reconocimiento del monto adeudado.



2.4. El 6 de julio de 2021 se fijó fecha para audiencia y se decretaron las pruebas solicitadas por ambas partes.

2.5. El 10 de agosto de 2021 se practicó la audiencia de la que trata el artículo 372 del CGP.

2.6. El 7 de diciembre de 2021 se llevó a cabo audiencia durante la cual se escucharon los alegatos de conclusión de las partes y el concepto del Ministerio Público.

3. Sentencia de primera instancia

En audiencia celebrada el 24 de febrero de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia emitió fallo de primera instancia en el sentido de seguir adelante con la ejecución a favor del señor Luis Alberto Acevedo Escobar y en contra del municipio de Donmatías, por las sumas precisadas en el mandamiento de pago y en el auto que resolvió el recurso de reposición.

Para arribar a tal conclusión, consideró que entre el señor Luis Alberto Acevedo Escobar y el municipio de Donmatías se celebró el contrato de obra 14052015DT21, cuyo objeto era la construcción de la Institución Educativa, sector San Antonio, en el área urbana de esa localidad, con un plazo de ejecución de 10 meses y un valor de \$4.065´415.868, el cual no fue objeto de liquidación.

Respecto a las actas parciales, concluyó que, como estas contenían la descripción de las obras ejecutadas por el contratista, los valores, así como la firma del interventor -quien tenía como función rechazar todos aquellos trabajos o materiales que no reunieran las condiciones exigidas en los documentos contractuales-, se podían entender por aceptadas.

En torno a las facturas, expuso que contenían el monto de la transacción, la descripción del servicio prestado y las personas que intervinieron, aclarando que todas tienen sello de recibo del municipio de Donmatías; aunque ciertamente no se pudo constatar si la firma pertenecía al representante legal de la entidad, se comprobó que el contratista hizo la correspondiente entrega.



Resaltó que las excepciones de contrato no cumplido u objeto y causa ilícita atañen a la legalidad del título base de recaudo, argumento que no puede ser evaluado en el proceso ejecutivo que busca obtener coercitivamente del deudor el cumplimiento de una obligación en favor del acreedor, a tal punto que las excepciones formuladas no permiten su conversión a un proceso ordinario.

Indicó que la entidad ejecutada pudo haber acudido a diferentes opciones jurídicas, como el uso de las facultades exorbitantes, la liquidación unilateral, multas, nulidad absoluta o acudir al medio de control de controversias contractuales. A partir de lo anterior concluyó:

En ese entendido y tal como se dejó plasmado en los autos del 15 de marzo y 04 de mayo de 2021, por medio de los cuales libró mandamiento de pago y se resolvió el recurso de reposición incoado por la parte ejecutada, en este caso se advierte la existencia de una obligación clara, expresa y exigible en torno a lo que el señor Luís Alberto Acevedo Escobar ejecutó del Contrato de Obra No. 14052015DT21 de 2015 suscrito con el municipio de Donmatías, al contarse con el respaldo suasorio asentado en las facturas 1406, 1434, 1456, 1476, 1514, 1522 y 1553 que soportan los valores a cobrar por las actas parciales de obra número 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8.

A su vez, compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación para investigar las omisiones frente a las medidas que pudo adoptar el municipio de Donmatías en relación con el contrato de obra y se condenó en costas a la entidad ejecutada.

4. Recurso de apelación

Luego de pronunciarse el fallo de primera instancia, el apoderado de la parte ejecutada solicitó suspender la audiencia con el fin de preparar el recurso de apelación; a continuación, la magistrada explicó que, por ser un fallo adoptado en audiencia, el artículo 322 del Código General del Proceso le concedía las posibilidades de sustentarlo en ese mismo momento o durante los tres días siguientes, ante lo cual, el apoderado manifestó que optaba por la última alternativa.

En efecto, el 1 de marzo de 2022 se radicó la sustentación del recurso de apelación¹, por medio de la cual el municipio de Donmatías solicitó tomar como

¹ De conformidad con el numeral 2 del artículo 443 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 373 ibídem, que a su vez remite a la aplicación del artículo 322 del mismo estatuto procesal, debe destacarse que sobre la interposición del recurso de apelación, la última disposición mencionada consagra: “*Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar,*



cargos concretos los reproches planteados en el salvamento de voto de uno de los magistrados, quien recordó que la demanda había sido presentada en dos ocasiones anteriores, en las cuales se negó el mandamiento ejecutivo por no cumplir con los requisitos dispuestos para ello, máxime cuando el objeto contractual no fue cumplido, porque la institución educativa no fue construida.

Indicó que las facturas presentadas no cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 621 y 774 del Código de Comercio, al no contener una firma, sino un sello del municipio, sin que se logre identificar el nombre y el cargo de la persona firmante. Tampoco son claras respecto a las actividades constructivas efectivamente realizadas, no dan cuenta de la amortización del anticipo, y siendo un contrato de precios unitarios las facturas discriminaban montos globales.

Resaltó que, al absolver el interrogatorio de parte, el ejecutante fue evasivo en ciertos asuntos concernientes a la ejecución de la obra, situación contraria a la manifestación incluida en los hechos de la demanda en el sentido que la obra se ejecutó en su totalidad con estricto respeto de las condiciones técnicas.

Todo ello sumado a una serie de irregularidades que desvirtuaban la existencia de un título ejecutivo complejo contentivo de obligaciones claras, expresas y exigibles.

A título personal remarcó que la decisión sentaba un precedente nocivo para el patrimonio público, porque los contratistas incumplidos pueden cobrar dineros públicos sin la correspondiente ejecución de las obras o sin acreditar el cumplimiento contractual.

Afirmó que los documentos aportados con la demanda no conforman un título ejecutivo complejo, encontrando las siguientes deficiencias: por tratarse de un contrato estatal de obra pactado en precios unitarios no bastaba con las actas parciales, debía aportarse el documento contentivo del presupuesto oficial con el fin de analizar las cantidades de obras pactadas y los precios; cada ítem de obra

de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior”.

Nótese que cuando la norma habla de los tres días siguientes a su finalización, está haciendo referencia a la culminación de la audiencia, por tal razón, el recurrente tiene dos opciones para presentar los reparos concretos: I) oralmente, durante la misma diligencia, inmediatamente después de proferirse el fallo, o II) por escrito, dentro de los tres días siguientes a la finalización de la audiencia. Criterio aceptado por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia: sentencia del 28 de julio de 2021, radicación No. 05360-31-10-002-2014-00403-02 (SC3148-2021), M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.



debía ejecutarse técnicamente, por tanto, las actas parciales debían discriminar cada ítem y recibir la correspondiente aprobación técnica; por último, para la ejecución de los contratos de obra se requiere la aprobación de las garantías y el otorgamiento de la póliza de estabilidad, requisitos ausentes en el presente caso.

Insistió en que uno de los documentos integrantes del título ejecutivo es el acta de liquidación bilateral o unilateral, porque las actas parciales de obra, por sí solas, no prestan mérito ejecutivo.

Sostuvo que no se aportó el contrato original, copia auténtica del certificado de registro presupuestal y el acto administrativo de aprobación de la garantía, documentos necesarios para la integración del título ejecutivo.

Respecto a las actas parciales de obra, aseguró que no se evidencia en ellas de cuáles obras específicas se trata, cuáles fueron las obras intervenidas, ejecutadas, el lugar donde se realizaron, así como los precios unitarios pactados y ejecutados.

Se mostró inconforme con la decisión del *a quo* de considerar suficiente la firma del interventor para dar por aceptados los avances de obra; adicionalmente, no se tiene claridad sobre quién es el interventor, dado que las actas se encuentran firmadas por personas que no precisan su vinculación con la firma seleccionada para tal labor, la cual en todo caso no contó con el aval de la administración para el recibo de las obras, circunstancia reflejada en la amortización del anticipo.

Frente a las facturas aportadas por el ejecutante, afirmó que no cumplen con los requisitos contemplados en los artículos 772 y 774 del Código de Comercio, por cuanto no puede librarse una factura por una obra que no fue ejecutada y debe identificarse plenamente la persona encargada de recibir el título valor.

Destacó que, al absolver el interrogatorio de parte, el ejecutante fue evasivo en ciertos asuntos concernientes a la ejecución de la obra, lo constituye una confesión presunta al tenor de lo señalado por el artículo 205 del CGP.

Finalizó explicando que, en el proceso ejecutivo contractual es posible proponer todo tipo de excepciones en relación con el negocio que da origen al recaudo. Las actas parciales de obra y sus correspondientes facturas no gozan de algún tipo de



presunción de legalidad, pues no se trata de actos administrativos o de una sentencia ejecutoriada, siendo procedentes las excepciones de contrato no cumplido, objeto y causa ilícita.

El recurso de apelación fue concedido el 16 de marzo de 2022.

5. Trámite de segunda instancia

5.1. Esta Corporación admitió el recurso de apelación el 20 de mayo de 2022.

5.2. En el presente asunto no se decretaron pruebas en segunda instancia.

5.3. En el concepto presentado por el Ministerio Público se solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, en razón a que los documentos aportados constituyen un título ejecutivo complejo.

Respecto de las actas parciales de obra, se indicó que fueron entregadas y recibidas por el municipio de Donmatías, las cuales contienen la descripción de los diferentes *ítems* relacionados con el avance de las obras, con precisión de valores y actividades, sin que hubieran sido tachadas de falsas por el ente municipal.

Las facturas presentadas por el ejecutante reúnen los requisitos contemplados en el artículo 774 del Código de Comercio, por cuanto especifica la fecha de emisión y vencimiento, la fecha de recibo, nombre de la entidad, funcionario que recibió, el concepto de la factura, el contrato y su objeto, el valor del acta, la amortización sobre el valor del contrato, el saldo, la identificación de la cuenta para el desembolso, ligado a ello, no se comprobó que la firma consignada en las facturas no corresponde a la de un funcionario del municipio.

En cuanto a la amortización del anticipo, razonó que se identificó de manera clara el valor amortizado por cada una de las actas parciales de obras, valor que coincide con el indicado en las facturas.



II. CONSIDERACIONES

En atención a lo regulado por el artículo 299 del CPACA, modificado por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021², en la ejecución de los títulos de recaudo derivados de la actividad relacionada con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas previstas en el Código General del Proceso para los procesos ejecutivos, salvo lo concerniente con la determinación de la competencia por los factores territorial y cuantía, que seguirá las reglas previstas en el CPACA.

1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, la Sala es competente para conocer del presente asunto por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, corporación competente en primera instancia según lo consagrado en el numeral 7 del artículo 152 del CPACA³.

2. Ejercicio oportuno de la acción

A la luz de lo previsto en el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, el término para presentar la demanda ejecutiva es de cinco años contados desde la fecha en que se hizo exigible la obligación.

En el presente caso, se pretende la ejecución de una obligación consistente en cancelar unas sumas de dinero contenidas en las actas parciales de obra Nos. 1 a 6 y 8, con sus correspondientes facturas, generadas durante la ejecución del contrato de obra pública No. 14052015DT21 de 2015, celebrado entre el municipio de Donmatías y el señor Luis Alberto Acevedo Escobar.

A efectos de contabilizar el término de caducidad, se evaluará el acta parcial de obra No. 1 y la factura No.1406, cuyo vencimiento es el más antiguo: 30 de noviembre de 2015, en el entendido que si la demanda ejecutiva por dicha factura fue presentada en término se colige que frente a las demás no operó la caducidad, pues su vencimiento fue posterior.

² Norma que resulta aplicable en razón a que el recurso de apelación fue interpuesto el 1 de marzo de 2022, momento para el cual dicha normativa había adquirido plena vigencia.

³ La cuantía fue estimada en: \$ 3.726.249.359.



En ese orden, se tiene que el término de caducidad se extendía, en principio, hasta el 1 de diciembre de 2020; como la demanda fue radicada el 4 de febrero de 2019, se concluye que no operó la caducidad del medio de control.

3. Caso concreto

El proceso ejecutivo tiene como finalidad garantizar la efectividad de las obligaciones claras, expresas y exigibles originadas en una relación jurídica, de la cual se desprende una prestación a cargo del ejecutado y en favor del ejecutante, quien se encuentra legitimado para pretender su cumplimiento forzoso.

Esa finalidad se ve reflejada en el diseño del proceso ejecutivo, con la introducción de una serie de limitaciones para evitar la discusión jurídica y probatoria en los mismos términos de un juicio declarativo. Justamente, en este punto radica la diferencia entre ambos procesos, mientras que en los declarativos el derecho se encuentra en discusión y deberá determinarse a quién le asiste razón; en los ejecutivos ese debate deberá encontrarse resuelto con la existencia de un título contentivo de una obligación plenamente determinada, pero insatisfecha, respecto de la cual se solicita coercitivamente su cumplimiento⁴.

La prosperidad de la pretensión ejecutiva estará supeditada a la existencia de un título ejecutivo, bien sea simple o complejo⁵. Cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que se encuentra conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos tales como actas de liquidación, de recibo, de reunión y facturas elaborados por las partes del negocio jurídico, entre otros, en donde consten el modo o condiciones a las que esté sometida la obligación, e inclusive, que permitan verificar (en algunos casos) la satisfacción de la obligación a cargo del ejecutante para requerir el cumplimiento del ejecutado, de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la misma, así como su exigibilidad.

⁴ Hernando Devís Echandía. (2015). *Teoría General del Proceso*. Editorial Temis, (Págs. 145-147).

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 14 de junio de 2019, radicación No. 25000-23-26-000-2011-00995-02(61805), C.P. María Adriana Marín.



En todo caso, los títulos ejecutivos deben reunir ciertas condiciones formales y 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 y a cargo del ejecutado sean claras, expresas y exigibles.⁶

La obligación será clara cuando sea inteligible y su interpretación sea unívoca, sin lugar a equívocos o confusiones, puesto que la causa, objeto y sujetos de la obligación a ejecutar deben estar plenamente identificados; será expresa cuando por lenguaje escrito aparezca visible, patente y explícita en el título ejecutivo, excluyendo así la posibilidad de ejecutar obligaciones implícitas o presuntas; por último, será exigible cuando pueda solicitarse su cumplimiento porque se venció el plazo, se cumplió la condición, o la obligación era pura y simple.⁷

Al descender al caso concreto, preliminarmente se observa que el 18 de junio de 2015 se celebró el contrato de obra pública 14052015DT21 de 2015 entre el municipio de Donmatías y el señor Luis Alberto Acevedo Escobar, cuyo objeto consistía en la “*construcción de la institución educativa, sector San Antonio, área urbana del municipio de Donmatías, Antioquia*”, por un valor de \$ 4.065´415.868, un plazo de ejecución de 6 meses y una vigencia total de 10 meses (fls. 12-18 C.ppal).

Según el acta de inicio, la ejecución comenzó el 27 de agosto de 2015 (fl. 25 C.ppal) y a partir del mes de octubre de esa misma anualidad se empezaron a emitir las actas parciales de obra y las facturas que, según la parte demandante, contienen la obligación a cargo de la entidad ejecutada de cancelar unas sumas de dinero, como se sintetiza a continuación⁸:

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 30 de agosto de 2022, radicación No. 25000-23-26-000-2019-000907-01 (67633), C.P. María Adriana Marín.

⁷ Hernán Fabio López Blanco. (2017). *Código General del Proceso: parte especial*. Editorial Dupre Editores Ltda. (Págs. 507-511).

⁸Se excluye el acta parcial de obra No. 7 y la factura No. 1540, en atención a que mediante providencia del 4 de mayo de 2021 el Tribunal Administrativo de Antioquia negó el mandamiento de pago por la falta de firma de la entidad contratante.



Acta parcial de obra	Factura	Valor	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Folios (C. ppal)
1	1406	\$377.236.659	12/11/2015	30/11/2015	26-38
2	1434	\$588.220.198	21/12/2015	21/01/2016	39-53
3	1456	\$270.813.168	03/02/2016	28/02/2016	54-67
4	1476	\$231.630.079	23/02/2016	23/03/2016	68-81
5	1514	\$338.624.812	06/04/2016	30/04/2016	82-94
6	1522	\$234.589.062	02/05/2016	30/05/2016	95-110
8	1553	\$214.919.090	15/06/2016	14/07/2016	126-142

Esta Corporación ha aceptado la procedencia del proceso ejecutivo para cumplir con las obligaciones contenidas en las actas parciales de obra, siempre y cuando el contrato estatal no haya sido objeto de liquidación, operación que constituye ese cruce de cuentas definitivo con el fin de aclarar las obligaciones subsistentes a cargo de las partes; en otras palabras, la falta del acta de liquidación del contrato no afecta la exigibilidad de las obligaciones contenidas en las actas parciales de obra.⁹

En el presente asunto, no se avizora que las partes hubieran liquidado el contrato durante los cuatro meses siguientes a su finalización, como se pactó en la cláusula vigésima quinta del contrato de obra, tampoco se verificó que la entidad procedió con la liquidación unilateral, por tanto, no le asiste razón al recurrente en el sentido de que era indispensable allegar el acta de liquidación bilateral o unilateral para ejecutar las sumas de dinero en cuestión, dado que las actas parciales de obra pueden prestar mérito ejecutivo.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 30 de agosto de 2001, radicación No. 50001-23-31-000-1999-6256-01(16256), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; providencia del 11 de septiembre de 2003, radicación No. 44001-23-31-000-1997-00981-01(15151), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; providencia del 30 de agosto de 2008, radicación No. 68001-23-15-000-2002-01365-01(31280), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección B, providencia del 5 de octubre de 2020, radicación No. 13001-23-33-000-2016-00765-02 (63753), C.P. Alberto Montaña Plata.



De antaño esta Corporación había reconocido la potestad-deber del juez para revisar, de manera oficiosa, los requisitos del título ejecutivo¹⁰, posición que resultó consagrada legalmente con la modificación introducida por el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 299 del CPACA, en el entendido que los defectos formales del título de recaudo podrán declararse de oficio por el juez en la sentencia; en consecuencia, procede la Sala a evaluar el cumplimiento de tales condicionamientos.

3.1. El título ejecutivo complejo no fue aportado en original o copia auténtica

Se observa que el contrato de obra pública 14052015DT21 de 2015, celebrado entre el municipio de Donmatías y el señor Luis Alberto Acevedo Escobar fue aportado en copia simple (fls. 12-18 C. ppal). Sobre este aspecto, el juez de primera instancia consideró que podía aceptarse el documento por cuanto no fue tachado de falso, de acuerdo con lo indicado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del año 2013.

Sin embargo, contrario al anterior entendimiento, la misma sentencia de unificación contempló que la posibilidad de valorar las copias simples no tiene aplicación en los procesos ejecutivos:

Lo anterior, 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 (v.gr. 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 prohíja 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 (v.gr. 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 (...).¹¹

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 12 de agosto de 2004, radicación No. 20001-23-31-000-1999-0727-01(21177), C.P. Ramiro Saavedra Becerra, reiterada en providencia del 10 de noviembre de 2016, radicación No. 25000-23-26-000-2006-01379-02 (56950), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y providencia del 31 de julio de 2020, radicación No. 08001-23-31-000-2009-00986-01(53095), C.P. María Adriana Marín.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, radicación No. 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), C.P. Enrique Gil Botero.



En efecto, en el proceso ejecutivo se exige aportar el original o la copia auténtica de los documentos que conforman el título ejecutivo simple o complejo, según lo regulado por el inciso 2 del artículo 215 del CPACA y lo planteado por esta Subsección en diferentes oportunidades¹², exigencia que tiene como finalidad garantizar plenamente la autenticidad de los títulos de recaudo, el respeto por los ritos procesales y la protección del patrimonio público¹³, de tal forma que se evite la multiplicidad de procesos ejecutivos con sustento en copias de un mismo documento.

Igualmente, fueron aportados en copia simple el acta de inicio de obra (fl. 25 C. ppal), acta parcial de obra No. 1 (fls. 28-38 C. ppal), acta parcial de obra No. 3, frente a la cual debe resaltarse que la firmada por el contratista e interventor fue aportada incompleta (fls. 64-67 C.ppal), acta parcial de obra No. 6 (fls. 97-110 C. ppal) y el acta parcial de obra No. 8 (fls. 128-142 C.ppal 1), frente a las demás actas de obra debe destacarse que fueron aportadas en original; sin embargo, al haberse aportado el contrato de obra en copia simple, resulta imposible aceptar la configuración del título ejecutivo complejo.

La Sala no desconoce que el contrato de obra pública fue aportado por la misma entidad ejecutada al momento de proponer las excepciones de mérito¹⁴ y por la Procuraduría General de la Nación cuando dio respuesta al exhorto No. 48 del 7 de julio de 2021¹⁵, por lo que no habría discusión frente a su contenido o autenticidad.

Al margen de aceptar la autenticidad del título ejecutivo por las razones expuestas anteriormente, en el presente asunto no es posible continuar con la ejecución, en razón a que existen una serie de falencias en lo referido a la aceptación de las facturas, como pasa a explicarse a continuación.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 18 de marzo de 2022, radicación No. 20001-23-33-000-2020-00661-01 (67.725), C.P. José Roberto Sáchica Méndez; Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2022, radicación No. 25000-23-26-000-2012-00442-01(64181), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Subsección A, sentencia del 8 de junio de 2022, radicación No. 25000-23-36-000-2015-01521-01(56907), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹³ Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. (2021). *La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa*. Editorial Jurídica Sánchez R. S.A.S., pág. 396.

¹⁴ Fls.10-16 archivo: 24Anexos del expediente del Tribunal Administrativo de Antioquia.

¹⁵ Carpeta 41A:AnexosRespuestaExhorto48



3.2. Aceptación de las facturas

Ante la falta de una previsión expresa sobre la forma de pago del contrato de obra pública 14052015DT21 de 2015, debe acudirse a lo estipulado en los pliegos de condiciones, en los cuales se señaló:

C. Forma de pago

La entidad pagará mensualmente el valor del contrato, por el sistema de precios unitarios no reajustables, previa presentación de las respectivas actas de obra, elaboradas por el Contratista y aprobadas por el Interventor y/o Supervisor.

i. Con un anticipo del treinta por ciento 30%.

(...)

ii. Con pagos mensuales, dependiendo de la cantidad ejecutada del objeto de la obra, los ítems de obra desarrollados y el presupuesto disponible.

(...)

8. Actas de obra

El contratista y la interventoría deberán elaborar el acta mensual dentro de los diez (10) días calendario del mes siguientes al de ejecución de las obras. El valor del acta será la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra realmente ejecutadas y aprobadas por el Interventor, por los precios unitarios estipulados en la propuesta económica, o si es del caso, por los precios unitarios acordados para nuevos ítems (obra extra) que resulten durante el desarrollo del contrato (fls.169-241, OBRA CARPETA 1¹⁶).

El ejecutante allegó las actas parciales de obra Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 correspondientes con las facturas Nos. 1406, 1434, 1456, 1476, 1514, 1522 y 1553 respectivamente, emitidas por el contratista Luis Alberto Acevedo Escobar, frente a ellas, la Sala advierte que, si bien fueron entregadas en la alcaldía del municipio de Donmatías, según se desprende del sello impuesto en cada una de las comunicaciones dirigidas a la entidad, no puede concluirse que las mismas fueron aceptadas. El artículo 773 del Código de Comercio señala:

ARTÍCULO 773. ACEPTACIÓN DE LA FACTURA. *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.*

¹⁶ Para acceder al documento debe dirigirse al expediente digital del Tribunal Administrativo de Antioquia: 41A-AnexosRespuestaExhorto48/ E-2019-104774/ FOLIO 13/ DISCO 1/ Acervo_Probatorio1/ COP_14052015DT21_2015/ OBRA CARPETA 1.



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 tres (3) días hábiles 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.

Antes de pasar al análisis de la aceptación de cada una de las facturas a la luz del artículo citado, es necesario recordar que en el acápite precedente (3.1.) se concluyó que las actas parciales de obra Nos. 1, 3, 6 y 8 fueron aportadas en copia simple, impidiendo su valoración y afectando de esta manera las facturas Nos. 1406, 1456, 1522 y 1553, que fueron expedidas justamente con sustento en aquellas; con todo, la Sala advierte que, en adición al problema de autenticidad u originalidad de las actas, las facturas que fueron emitidas con base en ellas tampoco pueden considerarse aceptadas, como pasa a explicarse.

Las facturas aportadas al plenario contaban con tres espacios para las firmas, el primero para la aceptación de la factura, el segundo para la firma del contratista y el tercero para la firma del cliente.

La factura 1406, correspondiente al acta parcial de obra No.1, se encuentra firmada por el contratista y en el espacio de aceptación de la factura aparece una firma y la cédula de ciudadanía No. 1128264305.

Las facturas Nos. 1456 y 1476, correspondiente a las actas parciales de obra Nos. 3 y 4 respectivamente, se encuentran firmadas por el contratista y en el espacio de la aceptación de la factura aparece una firma y la cédula de ciudadanía No. 11222892.

Respecto a estas facturas, se advierte que el número de cédula consignado en la factura 1406 no coincide con el manuscrito en las facturas 1456 y 1476; no se logró



aclarar si los firmantes tenían la competencia para aceptar las facturas presentadas, no siendo de poca importancia la identificación plena del funcionario encargado de tal función, como lo ha reconocido este cuerpo colegiado en una oportunidad anterior.¹⁷

Situación diferente ocurre con las facturas 1434, 1514, 1522 y 1553, correspondientes a las actas parciales de obra 2, 5, 6 y 8 respectivamente, las cuales se encuentran firmadas por el contratista y en el espacio destinado a la firma del cliente se observan las letras “VR”, pero no se consignó un número de cédula, dejando en blanco el espacio destinado a la aceptación de la factura; por tal razón, no es posible concluir que estas facturas efectivamente fueron aceptadas por la entidad, porque debe tratarse de una manifestación inequívoca en tal sentido, situación que no se cumple para los documentos analizados. En un caso de contornos similares, esta Sección había concluido:

Adicionalmente, tal como se expuso con antelación, es deber del vendedor o prestador del servicio conservar el original de la factura con la correspondiente firma y aceptación del deudor, situación que no se observa en ninguna de las dos facturas de venta, y teniendo en cuenta que la aceptación del título valor, tal como se precisó en el punto No. 2 de estas consideraciones, constituyen requisitos indispensables para que se establezca el título valor.

Entonces, al desproveerse del requisito de la aceptación por el comprador, beneficiario o deudor, con la correspondiente fecha, identificación, nombre, firma, sello o signo de quien así lo reconozca, o que hubiere otorgado el cabal consentimiento de manera expresa en dicho documento, se observa que ninguna de las facturas conlleva dicha aceptación, evidenciando que los documentos allegados por la parte ejecutante se consideraran ineficaces.¹⁸

Por otro lado, en el caso bajo examen, no es posible avalar la aceptación tácita de las facturas, según lo contemplado en el inciso 3° del artículo 773 del Código de Comercio, puesto que esta Sección ha reconocido que esa posibilidad se encuentra limitada cuando el título de recaudo se origina en un contrato estatal:

Bajo estas mismas condiciones, se tiene que en el presente caso no se puede dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 773 del Código de Comercio que establece la aceptación tácita de las facturas, pues si bien la ejecutante podía solicitar el pago de las obligaciones a cargo del ICBF, se requería de la presentación de unos documentos previos para que se tuviera por satisfecha su obligación. En tal sentido, si la hoy ejecutante no aportó la certificación por parte

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 14 de julio de 2004, radicación No. 20001-23-31-000-1998-03850-01(16616), C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, providencia de 8 de marzo de 2018, radicación No. 25000-23-36-000-2017-00152-01 (60149), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



del supervisor del contrato, no podía exigir su pago, pues, se itera, ella no había cumplido con lo señalado en el contrato y, por tanto, la obligación no se hacía exigible, pues para ello requería del cumplimiento de una condición.¹⁹

La aceptación de la factura no podía operar automáticamente en tanto el municipio de Donmatías tenía la obligación de verificar la cancelación de los parafiscales y los aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores del contratista, según lo contemplado en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, que modificó el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Del mismo modo, en las actas parciales de obra se identifica la ejecución de obras extras, frente a las cuales la entidad contratante se reservó el derecho de aceptarlas o rechazarlas, según se deriva de la cláusula octava del contrato de obra²⁰, de ahí que no sea posible evadir ese control en virtud de la aceptación tácita de las facturas.

En conclusión, se revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que el título ejecutivo complejo carece del requisito formal de su originalidad o autenticidad, aunado a las circunstancias evidenciadas que impiden dar por aceptadas las facturas incluidas como parte del título de recaudo.

4. Condena en costas

De conformidad con el numeral 4 del artículo 365 del Código General del Proceso, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior se condenará a la parte vencida a pagar las costas de ambas instancias.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 19 de julio de 2017, radicación No. 25000-23-36-000-2016-01041-01(58341), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, reiterada en auto del 5 de octubre de 2020, Subsección B, radicación No. 13001-23-33-000-2016-00765-02 (63753), C.P. Alberto Montaña Plata.

²⁰ **CLÁUSULA OCTAVA: Normas y especificaciones técnicas.** *En la ejecución de las obras que son objeto de este contrato, el contratista se ceñirá a las normas y especificaciones técnicas, planos y diseños suministrados por la entidad contratante, la entidad contratante. Podrá hacer cambios en los planos y especificaciones de las obras, por conveniencia, por factores relacionados con el diseño o por eventos excepcionales. Estas modificaciones serán acordadas mediante actas de modificaciones entre la entidad contratante y el contratista, si el contratista desea hacer cambios a los planos o especificaciones originales, la entidad contratante se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos: Parágrafo: El contratista no podrá apartarse de los planos y especificaciones, que hacen parte del presente contrato, sin autorización escrita de la entidad contratante y concepto previo del interventor. Si el contratista pretermite lo aquí establecido no solo perderá el derecho a reclamar el reconocimiento y pago de cualquier suma por concepto de obra adicional que resulte de la modificación de los planos y especificaciones, si no que se hará responsable de los daños que cause a la entidad contratante o a terceros en razón de su infracción.*



En el presente caso, se revocó la totalidad de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 24 de febrero de 2022, por consiguiente, el ejecutante Luis Alberto Acevedo Escobar deberá asumir tanto la condena en costas de la primera instancia como la de la segunda. En cuanto a su liquidación, se hará de manera concentrada por el *a quo*, según lo previsto por el artículo 366 del estatuto procesal general.

Respecto a las agencias en derecho, se observa que el acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, aplicable al presente asunto²¹, diferenció entre el valor a imponer por la primera y la segunda instancia.

Así, para la primera instancia, por tratarse de un proceso ejecutivo de mayor cuantía²², se establece: *Si se dicta sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado, entre el 3% y el 7,5% del valor total que se ordenó pagar en el mandamiento de pago.*

Por consiguiente, se fijan como agencias en derecho de la primera instancia el 3% de \$2.256.033.068, correspondiente al valor total que el Tribunal Administrativo de Antioquia ordenó pagar en el auto del 4 de mayo de 2021, esto es, \$67.680.992.

Respecto de la segunda instancia, el acuerdo citado indica que el valor de las agencias en derecho se fijará entre 1 y 6 SMLMV; en consecuencia, en esta instancia se determina la suma de 1 SMLMV para la fecha de ejecutoria del presente fallo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

²¹ La demanda fue presentada el 4 de febrero de 2019.

²² De acuerdo con el artículo 25 del CGP, el equivalente a 150 SMLMV para el año 2019 era la suma de \$124.217.400, mientras que la cuantía de la demanda ejecutiva fue estimada en \$ 3.726.249.359.



Radicación: 05001233300020190113903 (68341)

Demandante: Luis Alberto Acevedo Escobar

Demandado: Municipio de Donmatías

Referencia: Proceso ejecutivo

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en audiencia celebrada el 24 de febrero de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: NEGAR seguir adelante con la ejecución.

TERCERO: CONDENAR en costas a Luis Alberto Acevedo Escobar en esta instancia, las cuales serán liquidadas por el *a quo*, según lo previsto por el artículo 366 del estatuto procesal general. Adicionalmente, deberá asumir la condena en costas efectuada para la primera instancia.

Fijar como agencias en derecho de la primera instancia la suma de \$67.680.992 y por la segunda instancia el equivalente a 1 SMLMV para el momento de ejecutoria de la sentencia.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría se dispondrá **DEVOLVER** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace:

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF