

## **TÍTULO EJECUTIVO – Singular – Complejo**

El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien 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.

## **TÍTULO EJECUTIVO – Demostrar prestación – Conducta de dar**

El título ejecutivo debe 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.

## **TITULO EJECUTIVO – Condiciones esenciales – Formales – Sustanciales**

[...] 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.

En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece.

## **TITULO EJECUTIVO – Obligación clara**

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.

## **TITULO EJECUTIVO – Obligación exigible**

La obligación es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente de un plazo o 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.

## **SOLICITUDES – Presentada en la ejecución de un contrato – Término – Peticiones favorables – Solicitante**

Según el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, “En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley” (se resalta), de modo que, para que opere el silencio administrativo positivo, se requiere que el contratista presente su solicitud en el curso de la ejecución del contrato y que la entidad no se pronuncie sobre la misma dentro de los tres meses siguientes.

## **SILENCIO ADMINISTRATIVO – Falta de respuesta – No constituye título ejecutivo**

De lo anterior se advierte que el silencio o falta de respuesta por parte de la entidad a las peticiones que el contratista presente por fuera del término de ejecución del contrato, no origina presunta respuesta positiva

Ahora, y sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la omisión de la administración de responder las reclamaciones económicas presentadas por los contratistas no constituye título ejecutivo; al respecto, en providencia del 27 de enero de 2000.

[...]

“La Sala no comparte el criterio de las sociedades demandantes, toda vez, que en reiteradas oportunidades esta Corporación ha manifestado que el simple silencio de la administración frente a una petición elevada por el contratista en el término de ejecución del contrato, no es constitutivo de título ejecutivo que permita librar mandamiento de pago en contra de una entidad pública”.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 85001-23-31-000-2014-00074-01(51635)**

**Actor: UNION TEMPORAL PAVIGAS LTDA - CARLOS ARTURO GOMEZ OROZCO**

**Demandado: UNIVERSIDAD DE CARTAGENA Y OTRO**

**Referencia: EJECUTIVO (AUTO)**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 19 de junio de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago.

## **ANTECEDENTES**

### **La demanda**

El 13 de mayo de 2014, la Unión Temporal Pavigas Ltda. - Carlos Arturo Gómez Orozco<sup>1</sup> presentó demanda ejecutiva contra la Universidad de Cartagena y el departamento de Casanare. En ella, solicitó (se transcribe como obra en el expediente):

**“PRIMERA** : Librar mandamiento ejecutivo a favor de la parte demandante la sociedad PAVIGAS LTDA, ... que funge como componente de la Union temporal en el porcentaje de setenta por ciento y en su calidad de cesionaria del porcentaje restante del treinta por ciento acorde con los documentos suscritos entre los componentes de dicha Union Temporal y en contra de las

---

<sup>1</sup> Integrada por la Sociedad Pavigas Ltda. y por el señor Carlos Arturo Gómez Orozco.

demandadas ... por la suma de TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES NUEVE MIL QUINIENTOS DIEZ PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$3.893.009.510.74) Valor de las obras complementarias ejecutadas y debidamente avaladas por la interventoría en desarrollo del contrato 867 -05-01 del 16 de junio de 2003 a la fecha no pagadas, obligación esta contractual al tenor de la cláusula octava numeral 2 del contrato.

**“SEGUNDA** : Librar mandamiento ejecutivo a favor de la parte demandante la sociedad PAVIGAS LTDA, ... que funge como componente de la Union temporal en el porcentaje de setenta por ciento y en su calidad de cesionaria del porcentaje restante del treinta por ciento acorde con los documentos suscritos entre los componentes de dicha Union Temporal y en contra de las demandadas ... por la suma de UN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS (\$1.999.297.890) Valor de las obras adicionales ejecutadas y debidamente avaladas por la interventoría en desarrollo del contrato 867 -05-01 del 16 de junio de 2003 a la fecha no pagadas obligación contractual al tenor de la cláusula octava numeral 3 del contrato” (folios 20 y 21, cuaderno 1).

Como fundamento fáctico de la demanda se señaló, en síntesis, que la Universidad de Cartagena y la Gobernación de Casanare celebraron el contrato interadministrativo UDC 867-02, con el fin de que aquélla, como administrador delegado, contratara las obras de construcción de línea de 115 KV en el departamento de Casanare.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad de Cartagena y la Unión Temporal Pavigas Ltda - Carlos Arturo Gómez Orozco suscribieron el contrato civil de obra 867-05-01, cuyo objeto era realizar las “obras de mantenimiento y ampliación de redes eléctricas consistente en la construcción del tramo K 00+000 al k 60+000 de la línea 115 kV entre la subestación agua clara (sic) municipio de Sabanalarga y el municipio de Yopal; (sic) construcción y adecuación de los módulos de conexión a 115 KV EN SUB ESTACION (sic) agua clara 115/34/5/13.2 KV y en sub estación Yopal y construcción del circuito de 13.2 KV de la sub estación Sardinias a Piñalito en el Departamento de Casanare” (folio 23, cuaderno 1), por un valor de \$9.836'400.696 y con un plazo inicial de nueve meses.

Con ocasión al rediseño del trazado, la Gobernación de Casanare otorgó al interventor la facultad de autorizar y aprobar obras complementarias y adicionales -numerales 2 y 3 de la cláusula 8 del contrato-.

Se dijo en la demanda que, “Pese a que acorde (sic) con el contrato las anteriores obras (complementarias-adicionales) deberían haberse pagado en su causación, ello no ocurrió. Examinadas las actas de los comités celebrados entre Gobernación - Universidad se refiere que tales obras serian (sic) sujetas de la liquidación” (folio 24, cuaderno 1).

Se indicó que en el acta de finalización y entrega definitiva de las obras, firmada el 15 de septiembre de 2010, la Unión Temporal incorporó las salvedades que, en su criterio, debían ser pagadas cuando se fuera a liquidar el contrato.

Suscrita el acta de finalización y entrega definitiva de las obras, la Unión Temporal presentó una reclamación ante la Gobernación de Casanare y la Universidad de Cartagena, con el fin de obtener el restablecimiento del equilibrio financiero, incluyendo el pago de las obras complementarias y adicionales.

Transcurrido el plazo de tres meses que prevé el numeral 25 del artículo 16 de la Ley 80 de 1993 “en torno a las reclamaciones económicas del contratista de no ser resueltas, estas, (sic) perfectamente se pueden protocolizar por medio de escritura publica (sic) con los requisitos que la Ley señala para efectos de otorgarle las consecuencias jurídicas de Ley, cual es (sic) el de el (sic) SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, instituto que ptrgono (sic) para el presente proceso como uno de los documentos generadores de titulo (sic) ejecutivo” (folio 25, cuaderno 1).

Se adujo que “concluida la liquidación y no recibiendo el valor de las obras adicionales y complementarias (sic) se expresa en dicho documento la salvedad pertinente para efecto de inhibir las consecuencias de la cosa juzgada material” (folio 25, cuaderno 1).

Debido a la falta de pago de las obras complementarias y adicionales, debidamente avaladas por la interventoría, se convocó a las entidades demandadas a audiencia de conciliación, la cual fue declarada fallida.

### **Auto apelado**

Mediante auto del 19 de junio de 2014, el Tribunal Administrativo de Casanare se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado, por considerar que no había

título ejecutivo.

Manifestó que en el acta de liquidación del contrato la Universidad de Cartagena no aceptó las salvedades y las reclamaciones que consignó el contratista y que en la misma no quedaron saldos pendientes a favor de éste que se pudieran reclamar por medio de la acción ejecutiva, sino salvedades que solo podían ser discutidas a través del ejercicio de la acción contractual.

Así, señaló que la presente acción resultaba improcedente, por carencia absoluta de título de recaudo, pues “la naturaleza propia del proceso ejecutivo, (sic) no es el escenario para discutir la constitución ni la declaratoria de existencia de obligaciones: ellas, según la literalidad del precepto legal (art. 488 del C. de P.C.), deben ser claras, expresas, líquidas y exigibles a cargo del presunto deudor, tienen que preexistir a la demanda que pretenda el recaudo forzado y fluir inequívocamente de los documentos que conforman un título complejo, sin que haya lugar a dudas” (folio 457, cuaderno principal).

Por otra parte, adujo que no era viable atribuir los efectos del acta de liquidación al propietario de las obras; para ello, indicó que “No basta predicar, ni siquiera probar, la presunta calidad de dueño o destinatario de la obra que pueda tener el presunto deudor, para convertirlo en tal por la vía ejecutiva, cuyo presupuesto es enteramente objetivo en torno a la existencia, claridad y exigibilidad del crédito que se pretenda recaudar forzosamente” (folio 457, cuaderno principal).

Por último, señaló que la parte actora presentó como título ejecutivo el contrato civil de obra UDC-867-05-01, el acta de iniciación de éste, los otrosí modificatorios 02 del 13/08/04, 03 del 15/10/04 y 04 del 13/04/05, las actas de suspensión y reiniciación del contrato, el acta de recibo final de las obras del 15 de septiembre de 2010 y el acta de liquidación del contrato del 15 de noviembre de 2011. Al respecto, advirtió que esta última acta, “que supuestamente definió el derecho que se pretende recaudar ..., se aportó en copia simple y carece de aptitud para estructurar el título ejecutivo (fuera singular o pudiera ser complejo)” (folio 458, cuaderno principal).

### **Recurso de apelación**

Inconforme con la decisión anterior, la parte ejecutante presentó recurso de

apelación, en el cual manifestó que, en la escritura pública contentiva del silencio administrativo positivo, se evidencia la existencia del contrato interadministrativo suscrito entre la Universidad de Cartagena y la Gobernación de Casanare, en el cual ésta detenta la condición de propietaria de las obras (folio 467, cuaderno principal) y, por ello, debía tener la calidad de demandada.

Indicó que “estamos en presencia de un título (sic) ejecutivo complejo. (sic) Complejidad que nace a partir de la presentación de reclamaciones de restablecimiento del equilibrio financiero presentadas (sic) en su momento y oportunidad contractual pertinente a la Universidad de Cartagena y la Gobernación de Casanare” (folios 467 y 468 del cuaderno principal).

Sostuvo que “el requisito de la claridad del título (sic) es bien diáfana, nace a partir, reitero, de la relación contractual con tipicidad normativa, debidamente individualizadas (sic) y ejecutadas (sic), aprobadas (sic) y discutidas (sic) por los comités de las demandadas y con valor determinado y determinables (sic)” (folio 468, cuaderno principal). Agregó que la cuantía de las obras adicionales y complementarias está comprendida en la reclamación y en el posterior silencio administrativo positivo.

Señaló que en la escritura pública contentiva del silencio administrativo se podía examinar la “expresividad de la naturaleza de los conceptos que comprende (sic) las pretensiones objeto de la presente acción, otra cosa (sic) que el Juez de instancia no haya hecho la mínima alusión a dicho texto de orden publico (sic) contractual y si (sic) por demás hace extensa alusión a el aporte de las copias, pero no examina que lo llamado por el Honorable Tribunal ‘copias simples y su valor’ ni mas ni menos se encuentran (sic) en el texto de una Escritura Publica (sic) ...” (folios 468 y 469, cuaderno principal).

Aunado a lo anterior, dijo que, como las reclamaciones económicas tendientes al pago de las obras ya mencionadas fueron avaladas por la interventoría y conocidas por las partes y como no se dio “respuesta alguna por los demandados y siendo estas (sic) obligaciones contractuales es imperativo que se predique la exigibilidad” (folio 469, cuaderno principal).

Adujo que “las omisiones del Honorable Tribunal al no examinar las actas suscritas entre las demandadas allegadas (sic), el aval de las obras sujetas del

presente (sic) (complementarias – adicionales) por parte de (sic) interventoría, el conocimiento de las demandadas de la existencia de dichas obras por necesidad del proceso constructivo, la correspondiente escritura pública (sic) de silencio administrativo y los documentos contentivos (sic) en ella (todos con el carácter público) controvierten con suficiencia la apreciación jurídica del tribunal en torno al examen de las copias simples” (folio 470, cuaderno principal).

## CONSIDERACIONES

### I. 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 de pago, es apelable, según lo ha determinado esta Corporación, entre otros, en auto del 9 de diciembre de 2013<sup>2</sup>.

### II. Análisis del recurso

El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien 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>2</sup> En dicho auto se indicó: “El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determinó, de manera taxativa, nueve (9) providencias de carácter interlocutorio proferidas por el juez o tribunal en primera instancia pasibles del recurso de apelación y el efecto en el cual debe concederse. El aludido precepto normativo limitó el recurso de apelación a unos determinados asuntos y no incluyó en su listado el auto que niega librar mandamiento de pago en un proceso iniciado en ejercicio de la acción ejecutiva.

“En ese sentido, debe precisarse que de la Acción Ejecutiva y de su trámite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no se ocupa el *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*; no obstante lo anterior, en los aspectos no regulados en el CPACA, por disposición expresa del artículo 306 de este nuevo Código, se deben seguir las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

“Así, en lo atinente a la apelación del auto que negó el mandamiento de pago solicitado se advierte que el mismo es pasible del recurso de apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 505 del Código de Procedimiento Civil ...

(...)

“Ahora, si bien el párrafo del mencionado artículo 243 del C.P.A.C.A., estableció que *‘la apelación sólo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil’* (se destaca), entiende la Sala que, en lo que respecta al proceso ejecutivo, lo que establece esta norma es que el **trámite** que debe adelantarse para el recurso de apelación interpuesto contra el auto que niega librar el mandamiento de pago, es el dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ...” C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación: 47.487.

En todo caso, 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. del P.

El título ejecutivo debe 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>3</sup>.

Esta Sección<sup>4</sup> 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.

En cuanto a estas últimas, la doctrina ha señalado que por expresa debe entenderse que la obligación aparezca manifiesta de la redacción misma del título; es decir, en el documento que la contiene debe estar expresamente declarada, debe estar nítido el crédito - deuda que allí aparece.

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.

La obligación es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, por no estar pendiente de un plazo o 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,

---

<sup>3</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio: *"Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano"*, Dupré Editores, Tomo II, 7ª ed., Bogotá, 1999, pág. 388.

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

pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió.

En el presente asunto, el ejecutante pretende que se libere mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero: \$3.893'009.510,74 -valor de las obras complementarias- y \$1.999'297.890 -valor de las obras adicionales-, para lo cual manifestó en la demanda que los siguientes documentos constituyen el título base de recaudo ejecutivo:

- Contrato civil de obra UDC-867-05-01, suscrito el 16 de junio de 2003.
- Acta de finalización y entrega definitiva de las obras, del 15 de septiembre de 2010.
- Acta de liquidación del contrato, del 15 de noviembre de 2011.
- Escritura pública 2182 del 27 de septiembre de 2011, contentiva del silencio administrativo positivo.
- Acta 36 del Comité Técnico Operativo de 24 y 25 de febrero de 2010.
- Acta 46 del Comité Técnico Operativo de 12 y 13 de diciembre de 2011.
- Acta 48 del Comité Técnico Operativo de 2 y 3 de agosto de 2013.

En el recurso de apelación, el ejecutante sostuvo que el Tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta varios documentos que integran el título ejecutivo complejo, entre ellos la escritura pública contentiva del silencio administrativo y las actas allegadas de los comités de las entidades demandadas.

Así las cosas, el análisis del caso se abordará de la siguiente manera:

### **1. Escritura contentiva del silencio administrativo positivo**

La parte ejecutante manifiesta que presentó una reclamación económica ante la Gobernación de Casanare y la Universidad de Cartagena, con el fin de que le cancelaran el valor de las obras complementarias y adicionales que ejecutó para cumplir con el objeto del contrato.

Como quiera que frente a dicha reclamación las entidades guardaron silencio dentro del término de los tres meses que establece el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el representante legal de la Unión Temporal Pavigas Ltda. - Carlos Arturo Gómez Orozco invocó la figura del silencio administrativo positivo allí

mismo consagrada y protocolizó su reclamación económica, lo cual se hizo mediante escritura pública 2182 del 27 de septiembre de 2011 de la Notaría Novena del Círculo de Bucaramanga.

Según el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, “***En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato***, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley” (se resalta), de modo que, para que opere el silencio administrativo positivo, se requiere que el contratista presente su solicitud **en el curso de la ejecución del contrato** y que la entidad no se pronuncie sobre la misma dentro de los tres meses siguientes.

De lo anterior se advierte que el silencio o falta de respuesta por parte de la entidad a las peticiones que el contratista presente por fuera del término de ejecución del contrato, no origina presunta respuesta positiva<sup>5</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las reclamaciones “deben contener implícitamente, el derecho constitutivo del contratista; (sic) este derecho es anterior a la petición y requiere solamente la formalidad o declaración del contratante público. El silencio positivo no se puede construir sobre situaciones y relaciones jurídicas inexistentes; (sic) no se puede edificar sobre la nada. Esas situaciones o relaciones jurídicas del contratista, (sic) requieren de declaraciones del Contratante (sic) que lo autoricen o le habiliten a (sic) proseguir con la ejecución del contrato; (sic) le formalizan el derecho a hacerlo”<sup>6</sup>.

Pues bien, en este caso la ejecutante invoca la configuración del silencio administrativo positivo debido a que las entidades demandadas no se pronunciaron sobre sus reclamaciones económicas, dentro del término de los tres meses señalados por la norma; sin embargo, se encuentra que éstas se presentaron, según la demanda, el 17 y el 26 de mayo de 2011 y que el contrato terminó el 15 de febrero de 2007; así, se tiene que aquéllas no se radicaron durante la ejecución del contrato. Por lo anterior, se advierte que la omisión de las entidades de responder las reclamaciones no constituye silencio administrativo positivo.

---

<sup>5</sup> Entre otras, providencia del 2 de octubre de 2003, C.P. María Elena Giraldo, radicación: 24.024, actor: Marcos Moriano.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

Ahora, y sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la omisión de la administración de responder las reclamaciones económicas presentadas por los contratistas no constituye título ejecutivo; al respecto, en providencia del 27 de enero de 2000<sup>7</sup>, se indicó:

**“c. No es título ejecutivo la omisión de responder de la Administración Contratante.**

“Ello tiene su causa en la ley.

“El Código de Procedimiento Civil dispone, claramente, que sólo es título ejecutivo la obligación clara, expresa y exigible que se contiene en un documento, **cuando el título es simple**, o en varios documentos, **cuando es complejo** (art. 488).

“La no (sic) respuesta Administrativa no crea ni establece, una obligación clara, expresa y exigible. Y no puede hacerlo, como ya se precisó, porque el silencio no es fuente de obligaciones y, además, cuando ocurre -verdaderamente- con los requisitos descritos antes, sólo autoriza, habilita o reconoce derechos preexistentes del contratista y por tanto la fuente obligacional está en estos derechos y no en la omisión en responder, aunque se haya protocolizado ante notario.

“La mera escritura de protocolización del alegado ‘silencio’ -apariencia formal- no configura la real existencia de éste.

“Esta Corporación judicial sobre el punto ha dicho:

“La Sala no comparte el criterio de las sociedades demandantes, toda vez, que en reiteradas oportunidades esta Corporación ha manifestado que el simple silencio de la administración frente a una petición elevada por el contratista en el término de ejecución del contrato, no es constitutivo de título ejecutivo que permita librar mandamiento de pago en contra de una entidad pública.”<sup>8</sup>

“En este caso los documentos de protocolización del aseverado silencio administrativo positivo, por el ejecutante, no integran título ejecutivo complejo:

“Protocolizó el ejecutante varios documentos, en una escritura pública; 1) comunicación remitida por el contratista al ejecutado (contratante) y 2) su afirmación escrita de haber pasado más de tres meses sin que la Administración hubiera dado respuesta.

**“En cuanto al documento:**

“Esa escritura, documento público, **no emana** del deudor, ni tampoco es una sentencia de condena, proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, ni es otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, ni es

---

<sup>7</sup> Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández, radicación: 15.605, actor: Aguilera y Pardo Ingenieros Ltda.

<sup>8</sup> M.P. Juan de Dios Montes Hernández, auto proferido el 6 de noviembre de 1996 dentro del expediente 11696, actor: Ingenieros Constructores Gayco S.A.

providencia de la jurisdicción contencioso administrativa ni emanada de autoridad de policía, que apruebe liquidación de costas o señale honorarios de auxiliares de la justicia, como lo exige el C.P.C. (art. 488).

**“En cuanto a si es una obligación expresa, clara y exigible:**

“Tampoco se advierte que en la escritura pública conste una obligación **expresa; ni clara**. Simplemente está una petición y una afirmación de no respuesta.

“Igualmente (sic) no se encuentra una obligación **exigible**. Es, que no se demuestra con el documento, (sic) de protocolización, (sic) una relación jurídica frente a la cual puede (sic) demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de plazo o condición”.

Así, pues, en suma, la escritura pública 2182 del 27 de septiembre de 2011 de la Notaría Novena del Círculo de Bucaramanga, mediante la cual se protocolizó el silencio administrativo positivo<sup>9</sup>, no puede ser tenida como documento base de recaudo ejecutivo, por cuanto no contiene una obligación clara, expresa y exigible.

## **2. Actas del Comité Técnico Operativo Convenio 867-02 Y 230-03 de las entidades demandadas**

Como ya se dijo, la ejecutante sostuvo que tampoco se habían tenido en cuenta las siguientes actas: i) 36 del Comité Técnico Operativo del 25 y 26 de febrero de 2010, ii) 46 del Comité Técnico Operativo del 12 y 13 de diciembre de 2011 y iii) 48 del Comité Técnico Operativo del 2 y 3 de agosto de 2012.

Revisado el expediente, se encuentra que aquellas actas se allegaron en copia simple, al igual que el acta de liquidación -tal como lo señaló el Tribunal de primera instancia-, circunstancia que impide otorgarles valor probatorio, pues aunque la Sala Plena de la Sección Tercera, en providencia del 28 de agosto de 2013<sup>10</sup>, unificó su posición en cuanto al requisito de autenticidad de los documentos aportados al proceso, en el sentido de aceptar la valoración de los allegados en copias simples que han hecho parte de un expediente sin que hayan sido tachadas de falsas o se haya controvertido su contenido, en relación con los procesos ejecutivos señaló lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Se protocolizaron también: i). el documento de constitución de la Unión Temporal, ii). la declaración extraprocesal 7278 del 27 de septiembre de 2011 y iii). la solicitud de reconocimientos económicos de la Unión Temporal con sellos de recibido de la Gobernación de Casanare y de la Universidad de Cartagena, junto con sus respectivos anexos.

<sup>10</sup> Consejero ponente: Enrique Gil Botero, radicación: 25.022.

“Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, (sic) 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 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 (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 como por ejemplo el artículo 141 del C.C.A...”.

En consecuencia, se confirmará el auto apelado, pues de los documentos aportados por el ejecutante no posible desprender la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y en contra de la entidad ejecutada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto del 19 de junio de 2014, proferido el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante el cual se abstuvo de librar mandamiento de pago.

**SEGUNDO:** En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**