



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C
Consejero ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Número interno: 69306
Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.–CON & CON
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad
Proceso: Ejecutivo

TÍTULO EJECUTIVO-Debe contener obligaciones claras, expresas y exigibles. TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO-La obligación se deriva de varios documentos que, en conjunto, resultan suficientes para acreditar su exigibilidad. TÍTULO EJECUTIVO CONTRACTUAL-Es por regla general un título ejecutivo complejo. LIQUIDACIÓN DE CONTRATO-El documento que la contenga, que bien puede ser el acta suscrita de mutuo acuerdo, libre de salvedades, o el acto administrativo en firme que contiene la liquidación unilateral, es el documento idóneo como título ejecutivo en relación con las obligaciones que en él consten, siempre y cuando éstas sean claras, expresas y exigibles. ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO-Constituye un título ejecutivo en sí misma, dicho documento se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen las cuentas de este, precisan el estado en que quedaron las prestaciones, créditos y deudas recíprocas, y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada, contra la sentencia del 16 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró no probada la excepción denominada «indebida integración del título ejecutivo complejo» y ordenó seguir adelante con la ejecución.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La sociedad Consultoría y Construcciones S.A.S. presentó demanda ejecutiva contra la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, con el fin de obtener el pago de la suma de dinero reconocida en el «Acta de Liquidación Bilateral» del contrato No. 001 de 2012, suscrita entre las partes.

II. ANTECEDENTES

La demanda

El 25 de noviembre de 2016¹, Consultoría y Construcciones S.A.S.–CON & CON,

¹ Cfr. SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 1 a 9.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

por conducto de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, en la que solicitó librar mandamiento de pago en los siguientes términos (transcripción literal, incluidos errores):

1- Por la suma de Mil Ciento Ochenta y Seis Millones Cincuenta y Nueve Mil Quinientos Noventa y Un Pesos M/Cte. (\$1.186.059.591.00), por concepto del capital contenido en el Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Obra de Mantenimiento y Adecuación de Centros de Salud Salamanca de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad No. 001 de 2012 equivalente a \$514.371.828.19; por la indexación del capital insoluto equivalente a \$106.135.938.00, con corte a 21 de octubre de 201 (sic) soportado por el DANE en el Certificado de IPC para Instituciones Estatales del 2014 al 2016, IPC = 18.92% acumulado; los intereses comerciales corrientes, liquidados a la tasa del 21.9% certificada por la Superintendencia Bancaria, desde el 28 de noviembre de 2013, equivalentes a \$226.220.730,00 y los moratorios causados, conforme lo regulado en el artículo 4, Núm. 8° de la Ley 80 de 1993, desde el 15 de diciembre de 2013, hasta que se efectúe el pago total de la misma, equivalentes a \$339.331.095,00 con corte a 21 de octubre de 2016.

2- Que se condene y libre mandamiento de pago en contra de la demandada por el Daño Emergente causado por la pérdida del poder adquisitivo, fundamentado en los factores determinados por el Banco de la Republica del 2014 al 2016, y cuya suma se establece a 21 de octubre de los corrientes en TRECIENTOS ONCE MILLONES SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/L (\$311.065.755.00).

3- Por la suma de TRECIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEICIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/L (\$335.696.669.00), correspondientes al (sic) ante incumplimiento contractual por parte de la ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD, en el pago de sus deberes y obligaciones, cuyo fundamento se materializa en Código de Civil artículo 1613 para la Contratación Estatal.

4- Por las costas del proceso, conforme lo disponga en la sentencia.

Como fundamento fáctico, en síntesis, se narró:

Entre la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad y la sociedad Consultoría y Construcciones S.A.S. se suscribió el contrato No. 001 de 2012, el cual tuvo por objeto la «obra de mantenimiento y adecuación del Centro de Salud Salamanca» del ente hospitalario en el municipio de Soledad, Atlántico.

Se indica que el 28 de noviembre de 2013, terminaron las obras «como se prueba con el acta de recibo final de obra» y el 13 de diciembre siguiente, se suscribió la liquidación final entre las partes «generándose una obligación clara, expresa y legalmente exigible por valor de QUINIENTOS CATORCE MILLONES TRECIENTO SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL PESOS CON



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

DIECINUEVE CENTAVOS M/L (\$ 514.371.828.19)».

Se afirma que el ejecutado no canceló el valor de la obra, a pesar de que se «protocolizó el cobro con la presentación de las actas de recibo de obra y la factura No. 1009, con un total de 101 anexos para lograr el pago», por lo que la obligación emerge directamente del contrato estatal, la factura y demás documentos, la cual es clara, expresa y actualmente exigible de pagar una suma líquida de dinero.

Mediante auto del 10 de febrero de 2017², el Tribunal libró mandamiento de pago contra la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad. Decisión que fue notificada en debida forma³.

Contestación de la demanda

En memorial del 29 de marzo de 2017⁴, **ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad**, por conducto de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones y formuló como excepción de mérito, la «indebida integración del título ejecutivo complejo», ya que (transcripción literal):

...no se evidencia el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal que genere la acreencia o reclamación por el incumplimiento de los deberes y derechos pactados por los contratantes, documentos indispensables que integran en debida forma el título ejecutivo complejo que por regla general opera en los procesos ejecutivos donde participa el estado.

(...)

Para el caso en concreto, el actor no allego todos los documentos objeto del contrato de obras suscrito con la ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD, por lo tanto, el título ejecutivo complejo fue indebidamente conformado, pues si bien allego la factura de venta, la misma no reúne las condiciones para su cobro, por lo tanto, éste despacho debió negar el mandamiento de pago, toda vez que el ejecutante no conformó en debida forma el título ejecutivo complejo, lo cual es un requisito sustancial de la demanda.

Se concluye pues entonces, que la factura que se reclama tiene conexidad con el contrato estatal y que a falta de los demás documentos, no se integró en debida forma el título ejecutivo complejo.

Sentencia de primera instancia

El 16 de junio de 2022⁵, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró no probada

² Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 82 a 93.

³ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 94 a 100.

⁴ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 102 a 105.

⁵ Cfr. SAMAI, índice 21 de primera instancia. Decisión que se notificó por estado del 15 de julio de 2022 (visible a índice 23 de primera instancia, SAMAI).



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

la excepción de «indebida integración del título ejecutivo complejo» propuesta y, como consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución. Explicó que el título base de ejecución presentado por la ejecutante estaba conformado por i) el contrato de obra No. 001 de 2012, ii) las pólizas de responsabilidad extracontractual y de cumplimiento a entidades estatales, iii) el recibo de pago de impuesto para legalización del contrato, iv) el pago de estampilla al Instituto de Cultura del Municipio de Soledad, v) el acta de inicio del contrato de obra No. 001 de 2012, vi) el acta modificatoria No. 1 del 5 de junio del año 2013, vii) el acta de terminación del contrato de obra No. 001 de 2012, viii) el acta de liquidación bilateral, y ix) la factura No. 1009 del 20 de noviembre del 2014.

Asimismo, destacó que el acta de liquidación bilateral del contrato estatal constituye, junto con otros documentos, un título ejecutivo complejo por contener un acuerdo de voluntades del cual surge una obligación expresa, clara y exigible que, en los términos del artículo 422 del CGP, puede ser objeto de cobro ejecutivo. Por ello, (transcripción literal):

... para la Sala es claro que de los documentos que fueron aportados aparece una obligación clara, expresa y exigible consistente en el pago a cargo de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad y en favor de la sociedad contratista y ahora ejecutante, Consultoría y Construcciones S.A.S. “Con & Con”, de la suma de quinientos catorce millones trescientos setenta y uno mil ochocientos veintiocho pesos con 19//100 (\$514.371.828,19), correspondiente a la obligación insatisfecha del reconocimiento efectuado en el acta de liquidación bilateral.

Expuesto lo anterior, destaca la Sala que la entidad accionada propuso la excepción que denominó: “Indebida integración del título ejecutivo complejo”, argumentando que, ante la necesidad de la conformación de un título complejo derivado de una relación contractual en el asunto sub examine, no se evidencia la existencia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y Registro Presupuestal que genere la acreencia o reclamación por el incumplimiento de los deberes y derechos pactados por los contratantes, documentos indispensables que integran en debida forma el título ejecutivo complejo que por regla general opera en los procesos ejecutivos donde participa el Estado.

(...)

Así, resulta claro que ninguna autoridad del Estado podrá adelantar procedimientos administrativos de selección contractual, tales como licitaciones o concursos, celebrar contratos o contraer obligaciones, sin contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, omisión que si bien es cierto daría lugar a la violación de los principios de legalidad del gasto y de planeación y, por ello mismo, podría comprometer la responsabilidad personal y patrimonial –en los ámbitos disciplinario, fiscal e incluso penal– del funcionario que actúe con desobedecimiento de los mismos, no es menos cierto que no tendría la entidad suficiente para afectar la validez del respectivo contrato como quiera que, en principio, la ausencia de tal disponibilidad no está llamada a configurar de manera directa y autónoma, per se, una específica causal de nulidad de los contratos estatales.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

También, señaló que se debían distinguir los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal y los de ejecución, como serían la constitución y aprobación de la garantía, así como la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, últimos requisitos cuya inobservancia no enerva la validez del contrato y, por ende, la ejecutividad o cobro ejecutivo del contrato.

En consecuencia, desestimó la excepción denominada «Indebida integración del título ejecutivo complejo» propuesta por la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, por lo que ordenó continuar la ejecución a favor de la parte ejecutante.

Impugnación

La parte ejecutada –*ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad*– presentó «recurso de reposición» el 21 de julio de 2022⁶, con el fin de que se revocara la sentencia de primera instancia. Reprochó el análisis efectuado, ya que el título que sirvió de recaudo no fue debidamente integrado, debido a que el acta de liquidación bilateral del contrato que sirvió de soporte del mandamiento de pago, «no proviene del representante legal de la entidad demandada sino que únicamente está suscrita por el interventor del contrato y el contratista, así lo manifiesta el accionante en su demanda y bien es sabido que estas actas deben provenir de las partes contratante y contratista, situación que tal como se dijo no ocurrió».

Por lo anterior, insistió que el acta de liquidación bilateral del contrato no fue suscrita por el representante legal de la ESE, por lo que ésta no presta mérito ejecutivo, ni puede integrar el título base de recaudo, como concluyó la sentencia de primera instancia.

Trámite de segunda instancia

El 2 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó por improcedente el recurso de reposición, por lo que adecuó el recurso interpuesto y, como consecuencia, concedió el recurso de apelación ante esta Corporación⁷,

⁶ Cfr. SAMAI, índice 24 de primera instancia.

⁷ Cfr. SAMAI, índice 30 de primera instancia.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

En providencia del 5 de mayo de 2023⁸, el Despacho admitió el recurso de apelación. Puesto que no se decretaron pruebas, ni se solicitaron dentro de la ejecutoria del auto admisorio, el proceso ingresó para dictar sentencia el 7 de junio de 2023⁹, conforme al numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

III. CONSIDERACIONES

I. Régimen procesal del litigio

1. Al presente asunto resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de interposición de la demanda *–25 de noviembre de 2016–*, que corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), así como los preceptos del Código General del Proceso (en adelante CGP), en virtud de la remisión expresa prevista por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

También, resulta aplicable la Ley 2080 de 2021 *–reforma al CPACA–*, con excepción de las modificaciones sobre competencia, las cuales sólo se aplicarán a las demandas que se presenten un año después de publicada dicha ley, según lo prevé el artículo 86 de esa norma *–régimen de vigencia y transición normativa–*¹⁰, en concordancia con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP.

II. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

⁸ Cfr. SAMAI, índice 5. Decisión que fue notificada por estado del 16 de mayo de 2023 (visible a índice 8, SAMAI).

⁹ Cfr. SAMAI, índice 12.

¹⁰ ARTÍCULO 86. RÉGIMEN DE VIGENCIA Y TRANSICIÓN NORMATIVA. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

(...)

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

2. El numeral 6 del artículo 104 del CPACA establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra instituida para conocer de «Los [procesos] ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, **igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades**» (se precisa y se destaca).

Por su parte, el numeral 7 del artículo 152 del CPACA, en su redacción original, dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia, entre otros asuntos, de «los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda los mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes».

3. En el presente caso, se advierte que la pretensión mayor no superó la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa¹¹, por lo que el Tribunal Administrativo del Atlántico no era competente para conocer del proceso en primera instancia, por el factor objetivo de la cuantía. No obstante, de conformidad con el artículo 16 del CGP, la falta de competencia por factores distintos al subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se alegue en tiempo y el juez seguirá conociendo del proceso¹².

De la revisión del expediente, no se evidencia que la parte ejecutada excepcionara la falta de competencia por el factor objetivo en la oportunidad pertinente, es decir, como excepción previa, por ende, el Tribunal siguió conociendo del proceso. En consecuencia, la competencia se entiende prorrogada y, por ende, el Consejo de Estado puede conocer en segunda instancia el presente asunto, de conformidad con el artículo 150 del CPACA, en su redacción original, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

Ejercicio oportuno de la acción ejecutiva

¹¹ Los mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes –\$689.455– para la fecha de presentación de la demanda ejecutiva –25 de noviembre de 2016– correspondían a \$1.034'182.500 y el capital de la obligación contenida en el acta de liquidación bilateral del contrato No. 001 de 2012, asciende a la suma de \$514'371.828,19, y con base en el cual, el Tribunal libró mandamiento de pago, en providencia del 10 de febrero de 2017 (visible en: SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORA EXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 82 a 93).

¹² Sobre la aplicación de este criterio, se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de julio de 2025, expediente 71384 [fundamento jurídico 3].



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

4. Al tenor de lo previsto en el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, «cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida».

5. En el presente asunto, se observa que en el acta de liquidación bilateral del contrato No. 001 de 2012, en la que se reconoció el monto a pagar a favor de la ejecutante –\$514'371.828,19–, las partes no fijaron un plazo o condición para cancelar la deuda. En esas condiciones, la obligación que se pretende ejecutar en este asunto es de aquellas denominadas como «puras y simples»¹³. Al respecto, la

¹³ Sobre dicha clasificación de las obligaciones, la doctrina ha expuesto lo siguiente: POTHIER, Robert Joseph. *Tratado de las Obligaciones*. ABC Editores Librería. Bogotá, 2019. Pág. 100. *La segunda división de las obligaciones se saca de la diferente manera con la que pueden ser contratadas. Se las divide, pues, en puras y simples y en condicionales.*

Las puras y simples son aquellas que no son suspendidas de condición alguna, sea que ellas hayan sido contratadas sin condición alguna, sea que la condición bajo la cual lo hayan sido, se haya ya cumplido.

Las obligaciones condicionales son aquellas que son suspendidas por una condición todavía no cumplida, y bajo la cual han sido contratadas.

OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. *Régimen General de las Obligaciones*. 8ª ed. Temis. Bogotá, 2014. Pág. 23. *Ordinariamente, las obligaciones nacen y comienzan a producir sus efectos desde el momento en que se presentan los hechos que según la ley constituyan las fuentes de ellas. Las obligaciones que se encuentran en estas circunstancias se denominan puras y simples, y, por lo dicho, constituyen la regla general. Pero también puede suceder que el nacimiento o el solo cumplimiento de una obligación quede pendiente de un hecho futuro. (...) Estas obligaciones, sujetas a hechos futuros e inciertos, se denominan condicionales o a plazo, según la naturaleza del hecho que las afecta.*

PÉREZ VIVES, Álvaro. *Teoría General de las Obligaciones*. Volumen III. 4ª ed. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, 2012. Pág. 21. (...) *entramos a la clasificación de las obligaciones civiles, según sean las varias modalidades que las afecten. Lo cual indica que debemos destacar la existencia de obligaciones sin modalidades, o sea, aquellas puras y simples, cuyo contenido debe cumplirse en el acto mismo de contraídas, sin que se presenten accidentes dignos de atención en relación con su existencia, exigibilidad y objeto, y con los sujetos de la relación jurídica.*

LARENZ, Karl. *Derecho de Obligaciones*. Tomo I, (trad.). Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1958. Pág. 264. *Tiempo de la prestación // El problema de cuándo debe ser cumplida una obligación se resuelve teniendo en cuenta en primer lugar lo dispuesto en el contrato o según la naturaleza de la relación obligatoria. En caso de duda, el acreedor puede reclamar con el nacimiento del crédito el inmediato cumplimiento de la prestación, y el deudor puede efectuarla inmediatamente (§ 271, p. I) [del BGB, código civil alemán]. Hemos de diferenciar, pues, el momento a partir del cual el acreedor puede exigir la prestación –vencimiento del crédito– y el momento a partir del cual el deudor puede cumplirla y en que el acreedor incurre en mora por la no aceptación de la prestación ofrecida –ejecutoriedad de la prestación–. Aunque en el contrato se haya señalado un momento cierto determinado, en la duda se ha de admitir que el deudor pueda efectuar la prestación inmediatamente (§ 271, p II) [del BGB, código civil alemán]; la estipulación contractual debe ser aplicada (“en caso de duda”) sólo al vencimiento, no a la susceptibilidad de cumplimiento. (se precisa).*

DÍEZ-PICAZO, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial*, tomo II, 6ª ed., Civitas. Navarra, 2008, págs. 374 y 375. *La regla de la exigibilidad inmediata (statim debetur) // Procede de las fuentes romanas y se encuentra recogida en Digesto, 50, 17, 14, donde se lee que en todas las obligaciones en que no se haya puesto un día o plazo, se debe en el día presente. La regla expuesta no significa, en absoluto, que, en defecto del término, la obligación deba ejecutarse inmediatamente so pena de que el deudor se encuentre mora si no la cumple, puesto que la mora exige por lo general una previa intimación u otro acto equivalente y la mora sin intimación sólo se produce en los casos en que existe plazo, pues es la llegada del plazo lo que aparece como determinante de la mora. V. Montes (Comentarios Edersa, 5.º, 2.º, pág. 43) interpreta la regla citada, que en nuestro Derecho se contiene en el art. 1113 CC al establecer una exigibilidad desde luego, en el sentido de que el deudor puede cumplir rápida e inmediatamente sin tener que esperar la llegada del plazo. Significa también que el acreedor puede reclamar el cumplimiento de la obligación, aunque para tal caso los imperativos de la buena fe permiten entender que el deudor debe disponer de un tiempo razonable para la ejecución de la prestación, cuando, aun siendo ésta inmediata, de su naturaleza o circunstancias se desprenda que un plazo, aunque sea mínimo, es necesario.*



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, ha considerado lo siguiente¹⁴:

2.1. Las obligaciones puras y simples son aquellas que no están sometidas a plazo o condición, en contraposición de las que sí lo están, cuya exigibilidad sobreviene en un momento posterior al de su surgimiento, es decir, cuando se cumpla el plazo, esto es, cuando llega “la época que se fija para el cumplimiento de la obligación” (art. 1550, C.C.), o la condición, es decir, acontezca el hecho “futuro, que puede suceder o no” (art. 1530, ib.).

2.2. Así las cosas, las obligaciones puras y simples nacen exigibles, en tanto que por voluntad de las partes no se difirió su cumplimiento a un momento posterior, mediante la fijación de un plazo o condición.

Sobre el particular, la Corte tiene dicho:

En las obligaciones puras y simples, el momento en que la obligación nace y aquél en que debe ser cumplida, es decir, el instante del nacimiento y el de su exigibilidad, se confunde. Esos dos momentos son uno mismo en el tiempo. No acaece lo propio en las obligaciones a plazo, en que, a pesar de existir ya la obligación, su cumplimiento, en principio, sólo puede demandarse después de que llega el tiempo prefijado para el pago (artículo 1553 del Código Civil); la ley ha definido el plazo como la época que se determina para el cumplimiento de la obligación (art. 1551 ibidem). En esta última especie de obligaciones, pues, no puede exigirse su pago antes de expirar el concedido, exceptuándose los casos excepcionales del artículo 1533 citado, desde luego que contemplan claras situaciones en que las posibilidades de cumplimiento por parte del deudor se ven menguadas palmariamente.

De manera semejante, en las obligaciones condicionales, como lo declara el artículo 1542 de la misma obra, no puede exigirse su cumplimiento sino verificada la condición totalmente.

(...)

Adviértase, pues que en las obligaciones puras y simples, es uno mismo el tiempo en que se forma el manantial de donde proceden, uno mismo aquel en que la obligación nace y uno mismo el de su exigibilidad; (...) (CSJ, SC del 8 de agosto de 1974, G.J., t. CXLVIII, págs. 192 a 198; se subraya). (negrita fuera del original).

6. En esas condiciones, según la normativa aplicable al caso, el término de caducidad se debe contabilizar a partir de la exigibilidad de la obligación, es decir, desde el día siguiente –16 de diciembre de 2013– a la fecha del acta de liquidación bilateral del contrato No. 001 de 2012, en la que se reconoció el monto a pagar a la ejecutante, lo cual ocurrió el 15 de diciembre de 2013¹⁵. Como la demanda se radicó el 25 de noviembre 2016¹⁶, es evidente que se presentó dentro del plazo de cinco

¹⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 22 de abril de 2022, expediente SC1170-2022 [fundamento jurídico 2.1 y 2.2], M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

¹⁵ Cfr. SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 57 a 62.

¹⁶ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 1 a 9.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

(5) años establecido en el literal k) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA¹⁷.

Legitimación en la causa

7. La Sala encuentra que le asiste legitimación en la causa por activa a la sociedad Consultoría y Construcciones S.A.S.–CON & CON, para integrar el extremo activo, ya que, a través de su representante legal, suscribió el acta de liquidación del contrato de obra No. 001 de 2012, allegada como base de ejecución.

Igualmente, se encuentra legitimada en la causa por pasiva a la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, en calidad de entidad deudora de la suma de dinero cuyo cobro se persigue por esta vía ejecutiva, según consta en la mencionada acta de liquidación.

Requisito de procedibilidad

8. El artículo 161.1 del CPACA establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa; sin embargo, no aplica a los demás asuntos. En consecuencia, no se requiere agotar esa etapa para presentar la demanda ejecutiva.

III. Problema jurídico

9. Como la sentencia de primera instancia fue recurrida únicamente por la parte ejecutada, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 328 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA, es decir, sólo respecto de las razones de inconformidad aducidas por la parte ejecutada contra la sentencia de primera instancia.

Así, en los términos del recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si el título que sirvió como base de ejecución fue debidamente integrado o no, ya que se afirma que el acta de liquidación bilateral del contrato no fue suscrita por el

¹⁷ Conviene señalar que en atención a inciso segundo del artículo 613 del CGP, “No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública”.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

representante legal de la ESE, o, por el contrario, tal como lo estimó el Tribunal de primera instancia, se debe seguir adelante con la ejecución.

IV. Análisis de la Sala

10. Como primer aspecto, es importante señalar que, en relación con los documentos que prestan mérito ejecutivo, el artículo 297 del CPACA prevé que, para los efectos de este precepto, lo constituyen: (i) las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; (ii) las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; (iii) los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual y (iv) las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

11. En cuanto al procedimiento del proceso ejecutivo contractual adelantado ante esta jurisdicción, el artículo 299 del CPACA, en su redacción original, dispone que, con excepción de lo dispuesto en relación con el procedimiento de cobro coactivo, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil [hoy CGP] para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

12. Cuando el título ejecutivo se origina en un contrato estatal, en principio, tiene el carácter de complejo, en la medida en que no sólo se encuentra integrado por el documento que contiene el negocio jurídico, sino también por otros, tales como las actas y facturas elaboradas por la Administración y por el contratista.

13. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que dicho criterio no puede entenderse como una regla absoluta para determinar la existencia de un título ejecutivo, en la medida en que hay que analizar, en cada caso, si se integró o no en debida forma el título base de recaudo –que



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

puede ser simple o complejo– conforme a la documentación que se presenta con la demanda¹⁸.

14. En esa medida, en asuntos ejecutivos contractuales, existen eventos en los que determinados actos o documentos prestan mérito ejecutivo por sí mismos, *v.gr.* es el caso del acta de liquidación bilateral suscrita entre las partes y libre de salvedades, por lo que no es necesario aportar algún otro documento para conformar el título, dada la naturaleza jurídica que la reviste¹⁹. En igual sentido, se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación frente al acto de liquidación unilateral del contrato²⁰.

15. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Sección²¹, con base en lo previsto en el artículo 422 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**²²:

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.

ii) Las segundas se traducen en que las obligaciones a favor del ejecutante o de su

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 22 de mayo de 2008, expediente 35020 [fundamento jurídico 2] C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Criterio reiterado por la Subsección A de la Sección Tercera, en sentencia de 4 de noviembre de 2022, expediente 68441 [fundamento jurídico 5.2] C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, y por la Subsección C de la misma Sección, en auto del 17 de junio de 2024, expediente 71168 [fundamento jurídico 6].

¹⁹ *Al respecto, debe recordarse que el acto de liquidación es la terminación auténtica de la relación contractual, la expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; se trata entonces de un balance de las cuentas pendientes entre las partes, quienes acogen de manera conjunta las determinaciones allí establecidas, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional, lo cual indica que las obligaciones contenidas en ella son vinculantes para quienes la suscriben. Teniendo esta clase de acuerdos una naturaleza negocial, las disposiciones allí acogida constituyen ley para las partes, en aplicación del principio pacta sunt servanda, de manera que las obligaciones recogidas son susceptibles de ejecución, salvo que se declare la nulidad del acuerdo (...)* (se destaca) en Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de julio de 2008, expediente 23363 [fundamento jurídico 3], C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 28 de septiembre de 2006, expediente 30768 [fundamento jurídico 1 y 2] C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Sobre el mencionado criterio se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 16 de junio de 2005, expediente 29238 [fundamento jurídico 2] C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; de la Subsección A, sentencia del 12 de diciembre de 2019, expediente 61614 [fundamento jurídico 4] C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A: (i) auto del 20 de noviembre de 2020, expediente 66172 [fundamento jurídico 1] C.P. José Roberto Sáchica Méndez; (ii) auto del 23 de octubre de 2020, expediente 65271 [fundamento jurídico 1] C.P. José Roberto Sáchica Méndez y (iii) auto del 3 de julio de 2020, expediente 65561 [fundamento jurídico 3] C.P. María Adriana Marín.

²² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 30 de marzo de 2006, expediente 30086 [fundamento jurídico 1] C.P. María Elena Giraldo Gómez y sentencia del 30 de septiembre de 2007, expediente 26767 [fundamento jurídico 3] C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

causante y a cargo del ejecutado o de su causante deben ser claras, expresas y exigibles, sobre lo cual, la Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que²³:

Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. “Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”.²⁴

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento (...) por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.

16. Asimismo, cuando se persiga una condena dineraria impuesta en una providencia, en el proceso ejecutivo no solo se debe observar lo preceptuado en el artículo 422 del CGP, sino también lo consagrado en el artículo 424 de ese mismo código, ya que, como requisito adicional, la suma de dinero de la condena deberá ser una cantidad líquida o liquidable²⁵, lo que se traduce en que sea una cifra numérica precisa o que sea determinable a través de una operación aritmética, respectivamente.

17. Igualmente, se destaca que, en el proceso ejecutivo, el juez cuenta con la potestad-deber de revisar los aspectos formales y sustanciales del título²⁶, desde

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 31 de enero de 2008, expediente 34201 [fundamento jurídico 2] C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

²⁴ Original de cita: MORALES MOLINA, Hernando, *Compendio de Derecho Procesal, El Proceso Civil*, Tomo II.

²⁵ Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 31 de julio de 2003, expediente 22767, C.P. María Elena Giraldo Gómez; auto de 1 de octubre de 2005, expediente 29288, C.P. María Elena Giraldo Gómez; auto de 30 de marzo de 2006, expediente 30086, C.P. María Elena Giraldo Gómez; de la Sección Tercera-Subsección A, auto de 19 de julio de 2017, expediente 58341, C.P.(E) Marta Nubia Velásquez Rico; sentencia del 4 de noviembre de 2022, expediente 68441, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, y de la Subsección C, auto de 28 de octubre de 2019, expediente 62946, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de marzo de 2010, expediente 22339, C.P. (E) Mauricio Fajardo Gómez. **En cuanto a la excepción de inexistencia de título ejecutivo, la Sala consideró en la precitada providencia que, si bien no puede ser alegada como excepción cuando el título ejecutivo está conformado por una providencia que dé lugar a su ejecución, lo cierto es que uno de los puntos que se deben estudiar al resolver el recurso de apelación contra la sentencia ejecutiva es precisamente la existencia del título:**

‘Si bien la inexistencia del título ejecutivo no puede ser alegada a través de excepción cuando el título está constituido por una providencia que conlleve ejecución, uno de los requisitos cuyo cumplimiento debe observar el juez al momento de dictar la sentencia que ordena seguir adelante la ejecución, lo es la existencia del título base del recaudo ejecutivo. De observar que no existe tal título no es viable dictar sentencia en tal sentido, y en cambio debe ordenarse la terminación del proceso, como se hará en este caso



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

el momento en que estudia si libra o no mandamiento de pago o, inclusive, al momento de dictar sentencia, ya sea por tratarse de una excepción alegada por la parte ejecutada o incluso **de oficio**²⁷⁻²⁸.

18. De la revisión del material probatorio, la Sala evidencia que los documentos allegados para conformar el título base de ejecución fueron²⁹: i) el contrato de obra No. 001 de 2012, ii) las pólizas de responsabilidad extracontractual y de cumplimiento a entidades estatales, iii) liquidación de estampillas para «la legalización del contrato» iv) el pago de estampilla al Instituto de Cultura del Municipio de Soledad, v) el acta de inicio de obra del contrato de obra No. 001 de 2012, vi) el acta modificatoria No. 1 del 5 de junio del año 2013, vii) el acta de terminación del contrato de obra No. 001 de 2012, viii) el acta de liquidación bilateral, y ix) la factura No. 1009 del 20 de noviembre del 2014.

Asimismo, obra en el expediente un requerimiento, fechado el 4 de octubre de 2016, de la ejecutante a la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad solicitando el pago de la «obligación en mora Factura de obra No. 1009»³⁰, como una queja presentada ante la Contraloría General de la República, por el no pago de la obra contratada por la ESE³¹.

19. No obstante lo anterior, la parte recurrente sostiene que fue indebida la integración del título base de ejecución, ya que el acta de liquidación bilateral del contrato no fue suscrita por el representante legal de la ESE, por lo que ésta no presta mérito ejecutivo ni tampoco puede integrar el título base de recaudo.

en relación con la compañía aseguradora' (se destaca). La providencia citada reitera la posición adoptada por la Sala de la Sección Tercera en sentencia de 27 de julio de 2005, expediente 23.565, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 12 de agosto de 2004, expediente 21177, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Posición reiterada en: i) sentencia del 3 de mayo de 2007, expediente 25647, C.P. Enrique Gil Botero; de la Subsección C, ii) sentencia del 7 de febrero de 2011, expediente 23886 y iii) sentencia del 10 de noviembre de 2016, expediente 56950, ambas con C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; de la Subsección A, iv) sentencia del 1 de febrero de 2018, expediente 40254, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, v) sentencia del 31 de julio de 2020, expediente 53095, C.P. María Adriana Marín, vi) sentencia del 18 de marzo de 2022, expediente 67174, vii) sentencia del 20 de mayo de 2022, expediente 64181, viii) sentencia del 8 de junio de 2022, expediente 56907, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; del Subsección C, ix) auto del 17 de junio de 2024, expediente 71168 y x) sentencia del 21 de agosto de 2025, expediente 61931.

²⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 1 de febrero de 2021, radicación No. 05001-22-03-000-2020-00357-01 (STC290-2021), M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Posición reiterada en sentencia del 19 de enero de 2022, radicación No. 11001-02-03-000-2021-03198-00 (STC081-2022), M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.

²⁹ Cfr. SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 19 a 63.

³⁰ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 65.

³¹ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Pág. 64.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

20. Al respecto, conviene destacar que, contrario a lo afirmado por las partes y el Tribunal, en asuntos ejecutivos contractuales, existen eventos en los que determinados actos o documentos prestan mérito ejecutivo por sí mismos, v.gr. es el caso del acta de liquidación bilateral suscrita entre las partes y libre de salvedades, por lo que no es necesario aportar algún otro documento para conformar el título, dada la naturaleza jurídica que la reviste³², es así como la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado lo siguiente³³:

*De igual forma, cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que **dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada** definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas- y **se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene.***

Igualmente, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio inveterado de la Corporación que si se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, y no se deja salvedad en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes en el acta en la que se vierte el negocio jurídico que extingue el contrato, no es posible que luego prospere una demanda judicial de pago de prestaciones surgidas del contrato.³⁴

Así, sobre los efectos que se desprenden del acta de liquidación de un contrato suscrita por acuerdo entre las partes, la Sala también se ha pronunciado en los siguientes términos:

“...El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración

³² Al respecto, debe recordarse que el acto de liquidación es la terminación auténtica de la relación contractual, la expresión final de la autonomía de la voluntad de las partes que bien pueden disponer de sus derechos y obligaciones; se trata entonces de un balance de las cuentas pendientes entre las partes, quienes acogen de manera conjunta las determinaciones allí establecidas, por tanto, esta modalidad participa de una naturaleza eminentemente negocial o convencional, lo cual indica que las obligaciones contenidas en ella son vinculantes para quienes la suscriben. Teniendo esta clase de acuerdos una naturaleza negocial, las disposiciones allí acogida constituyen ley para las partes, en aplicación del principio pacta sunt servanda, de manera que las obligaciones recogidas son susceptibles de ejecución, salvo que se declare la nulidad del acuerdo (...) (se destaca) en Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de julio de 2008, expediente 23363 [fundamento jurídico 3], C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, expediente 32.666, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Al respecto también se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 30 de julio de 2008, expediente 28.346, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; de la Subsección A, auto de 30 de enero de 2013, expediente 44.679, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; de la Subsección B, sentencia de 9 de marzo de 2020, expediente 44.458, C.P. Martín Bermúdez Muñoz; de la Subsección A, sentencia del 12 de diciembre de 2019, expediente 61614, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

³⁴ Original de cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, entre otras sentencias se citan las siguientes: Sentencias de 25 de noviembre de 1999, Exp. 10893; de 6 de mayo de 1992; exp. 6661, de 6 de diciembre de 1990, Exp. 5165, de 30 de mayo de 1991, Exp. 6665, de 19 de julio de 1995, Exp. 7882; de 22 de mayo de 1996, Exp. 9208.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él... »³⁵.

Por consiguiente, no puede entenderse como una regla absoluta para determinar la existencia de un título ejecutivo que, cuando el título base de ejecución se origina en un contrato estatal, este siempre tenga el carácter de complejo, ya que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que para determinar la existencia de un título ejecutivo, se debe analizar en cada caso si se integró o no en debida forma el título base de recaudo *—que puede ser simple o complejo—* conforme a la documentación de la demanda³⁶.

21. En esa medida, la Sala evidencia que la parte ejecutante allegó el acta de liquidación bilateral del contrato No. 001 de 2012³⁷, la cual *—se reitera—* constituye un título ejecutivo en sí misma, y, de su texto, no se advierte alguna salvedad de las partes intervinientes. En su contenido se señaló (transcripción literal): «según las condiciones contractuales, el Contratista ejecutó el Contrato sin Anticipo por lo que el Contratante [ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad] adeuda al Contratista [Consultaría y Construcciones S.A.S.] el valor de QUINIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y UN — MIL OCHOCIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON 19/100 ML (\$514,371,828,19)» (se precisa fuera del original).

Por otra parte, en las «declaraciones» de dicha acta se consignó lo siguiente (transcripción literal):

Como Consecuencia, de lo expuesto Las Partes declaran:

PRIMERO: Que la INTERVENTORÍA certifica que el CONTRATISTA ha ejecutado en su totalidad el objeto del Contrato.

SEGUNDO: Que Las Partes proceden a la liquidación, de conformidad con lo establecido en la Ley y dentro de los términos legales.

TERCERO: Que una vez le sea cancelado al Contratista la suma de QUINIENTOS CATORCE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y UN — MIL OCHOCIENTOS

³⁵ Original de cita: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de junio 22 de 1995; Exp. No. 9965.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 22 de mayo de 2008, expediente 35020 [fundamento jurídico 2] C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Criterio reiterado por la Subsección A de la Sección Tercera, en sentencia de 4 de noviembre de 2022, expediente 68441 [fundamento jurídico 5.2] C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, y por la Subsección C de la misma Sección, en auto del 17 de junio de 2024, expediente 71168 [fundamento jurídico 6].

³⁷ Cfr. SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 57 a 62.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

VEINTIOCHO PESOS CON 19/100 ML (\$514,371,828,19)., cesarán todas las obligaciones pactadas en virtud del Contrato y se declaran a paz y salvo -Las Partes-, por todo concepto.

CUARTA: Que el CONTRATISTA renuncia a ejercer cualquier reclamación judicial o extrajudicial sobre el contenido del Contrato objeto de liquidación, por estar satisfechas todas sus demandas y expectativas sobre este negocio contractual.

QUINTA: Que la INTERVENTORÍA certifica que el CONTRATISTA cumplió los pagos de aportes al régimen de seguridad social y parafiscales durante el periodo de ejecución del Contrato.

SEXTA: Que el CONTRATISTA declarará a paz y salvo al CONTRATANTE una vez reciba a satisfacción el pago total del saldo adeudado detallado en esta liquidación.

Además, se adjuntó el referido contrato de obra No. 001 de 2012³⁸, y todos los documentos fueron aportados en copia auténtica, de lo cual da cuenta la notaría séptima del círculo de Barranquilla, al señalar con sello y rúbrica que «la presente copia (fotocopia) corresponde con el original que he tenido a la vista», en concordancia con el artículo 1 de la Ley 29 de 1973³⁹.

22. En lo que respecta a esta última circunstancia, esta Corporación⁴⁰ ha señalado que todos los documentos que constituyan el título ejecutivo deben ser aportados en original o en copia auténtica, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del artículo 215⁴¹ del CPACA, el cual precisa que la valoración de las 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 de 28 de agosto de 2013⁴², proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁴³,

³⁸ Ibidem. Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 19 a 32.

³⁹ Por la cual se crea el Fondo Nacional del Notariado y se dictan otras disposiciones. *Artículo 1. El Notariado es un servicio público que se presta por los Notarios e implica el ejercicio de la fe notarial. La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el Notario y a lo que éste exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece.* Expresión subrayada declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-741 del 2 de diciembre de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, auto de 18 de mayo de 2017, expediente 53.240, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Criterio reiterado recientemente por la Subsección A en auto de 19 de marzo de 2021, expediente 66.285.

⁴¹ 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 1º de esta norma que se resaltó fue derogado por el artículo 626 del CGP).

⁴² Expediente 25022, C.P. Enrique Gil Botero.

⁴³ 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**

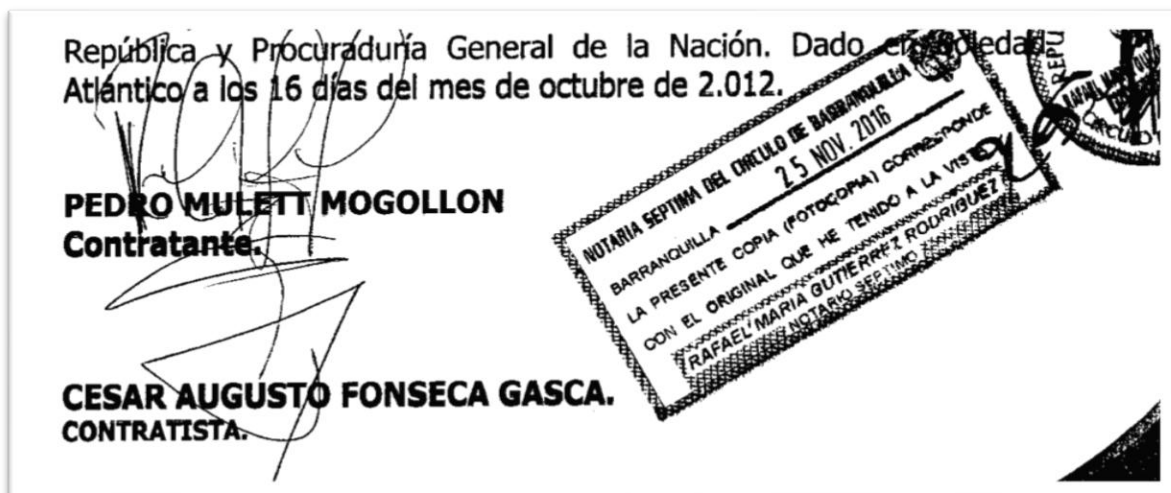


Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

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 lo 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.

23. Por consiguiente, bajo estas consideraciones, la Subsección concluye que se encuentra debidamente integrado el título base de ejecución, el cual lo constituye el acta de liquidación bilateral del contrato No. 001 de 2012⁴⁴, como se señaló.

24. Ahora, en relación con la supuesta indebida suscripción del acta de liquidación bilateral, resulta importante destacar que, del material probatorio obrante en el expediente, el mencionado contrato de obra No. 001 fue firmado el 16 de octubre de 2012, por:



Firmas del contrato No. 001 de 2012 – Pág. 32, Documento «1. Primer Cuaderno».

Por su parte, el acta de inicio de la obra del 13 de noviembre de 2012 se firmó por:

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 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- (se destaca).

⁴⁴ Cfr. SAMAI, índice 14 de primera instancia. Archivo «12_INCORPORAEXPEDIENTEDIGITALIZADO_080012333000201601(.zip)». Documento «1. Primer Cuaderno». Págs. 57 a 62.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

Firmamos en el Municipio de Soledad, a los 13 días del mes de NOV. del año 2012.

PEDRO MULETT MOGOLLÓN.
C.C No. 2000
GERENTE ESE.

CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA.
C.C No. 12.235.424 Pilalito
Contratista. **CON & CON LIMITADA.**

GUILLERMO EDUARDO RINCON DIAGO.
DISERQ LIMITADA,
INTERVENTOR.

NOTARIA SEPTIMA DEL CIRCULO DE BARRANQUILLA
25 NOV 2016
BARRANQUILLA
LA PRESENTE COPIA (FOTOCOPIA) CORRESPONDE
CON EL ORIGINAL QUE HE TENIDO A LA VISTA
RAFAEL MARIA GUTIERREZ RODRIGUEZ
NOTARIO SEPTIMO
REPUBLICA DE COLOMBIA
RAFAEL MARIA GUTIERREZ RODRIGUEZ
NOTARIO SEPTIMO
CIRCULO DE BARRANQUILLA

DIA MUNICI

Firmas del acta de inicio del contrato No. 001 de 2012 – Pág. 42, Documento «1. Primer Cuaderno».

De igual forma, en el acta de liquidación bilateral del contrato de obra No. 001 de 2012, presentado como título base de ejecución, dicho documento fue suscrito por:

Para constancia se firma por Las Partes intervinientes y se extiende una copia del mismo tenor a cada uno de sus signatarios.

EL CONTRATANTE
PEDRO MULETT MOGOLLÓN
Rep. Legal Hospital Materno Infantil
Contratante

EL CONTRATISTA
CESAR AUGUSTO FONSECA GASCA
Rep. Legal **CON & CON LTDA**

EL INTERVENTOR
CAROLINA PERALTA DA
DIRECTORA DE OBRA
DISERQ LTDA.
Interventoria

NOTARIA SEPTIMA DEL CIRCULO DE BARRANQUILLA
25 NOV 2016
BARRANQUILLA
LA PRESENTE COPIA (FOTOCOPIA) CORRESPONDE
CON EL ORIGINAL QUE HE TENIDO A LA VISTA
RAFAEL MARIA GUTIERREZ RODRIGUEZ
NOTARIO SEPTIMO
REPUBLICA DE COLOMBIA
RAFAEL MARIA GUTIERREZ RODRIGUEZ
NOTARIO SEPTIMO
CIRCULO DE BARRANQUILLA

Firmas del acta de liquidación del contrato No. 001 de 2012 – Pág. 62, Documento «1. Primer Cuaderno».

25. Por lo anterior, es claro que en todos los anteriores documentos actuaron como partes contratante y contratista, la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

Metropolitana de Soledad y Consultoría y Construcciones S.A.S., respectivamente, por intermedio de sus representantes legales. Así, lo afirmado por la recurrente, sobre la supuesta indebida suscripción del acta por parte de la ESE, no cuenta con fundamento alguno, tal como se evidencia de las imágenes presentadas en precedencia.

Asimismo, dicho argumento desconoce el principio *pacta sunt servanda*, consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, el cual prevé que «Todo contrato [o negocio jurídico] legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales» (se precisa). Incluso, lo formulado por la parte ejecutada en el recurso de apelación implica ir en contra del principio de respeto por los propios actos –*venire contra factum proprium non valet*–⁴⁵, toda vez que ello atenta contra la buena fe que debe imperar en todas las relaciones negociales y específicamente en los contratos⁴⁶.

26. En ese orden de ideas, ya que ninguno de los argumentos del recurso de apelación tuvo vocación de prosperidad, la Sala confirmará la sentencia del 16 de junio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró no probada la excepción denominada «indebida integración del título ejecutivo complejo» y ordenó seguir adelante con la ejecución.

V. Costas

27. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por el CGP. A su turno, en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, se establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, de modo que, según el numeral 3 siguiente, «[e]n la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda»; además, el numeral 8 prevé que sólo se reconocerán «cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de enero de 2011. Exp. 2001-00457-01. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena. También se puede consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, expediente 39249, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; Subsección C, sentencia del 11 de agosto de 2025, expediente 65041.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 15935, C.P. Danilo Rojas Betancourth; Subsección C, sentencia del 11 de agosto de 2025, expediente 65041.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

De acuerdo con el artículo 361 del CGP, las costas «están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho», estas últimas, vale aclarar, las determina el juez de cada instancia por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, que, para este asunto, se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁴⁷.

28. En el caso, se confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, en los términos de la ley, de modo que correspondería condenar en costas en la segunda instancia a la parte que formuló el recurso de apelación. No obstante, se resalta que no se comprobó la causación de expensas ni de agencias, en cuanto el ejecutante no presentó oposición al recurso de apelación, no se decretaron pruebas ni se solicitaron en el término de ejecutoria del auto admisorio y no hubo etapa de alegatos de conclusión en esta instancia, en los términos del numeral 5 del artículo 247 de CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, por lo que la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 16 de junio de 2022, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que declaró no probada la excepción denominada «indebida integración del título ejecutivo complejo» y ordenó seguir adelante con la ejecución, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas en segunda instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

(continúa hoja de firmas 69306)

⁴⁷ Dado que la demanda se presentó el 25 de noviembre de 2016, le resulta aplicable el Acuerdo PSAA16-10554, ya que fue expedido y publicado el 5 de agosto de 2016, y entró a regir para los procesos judiciales iniciados a partir de su publicación, lo cual ocurre en el este asunto.



Radicación: 08001-23-33-000-2016-01416-03(69306)
Ejecutante: Consultoría y Construcciones S.A.S.
Ejecutado: ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela
Metropolitana de Soledad
Asunto: Ejecutivo

(hoja de firmas sentencia 69306)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
PRESIDENTE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE⁴⁸
ADRIANA POLIDURA CASTILLO

ACS/MAR/VF

⁴⁸ Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.