

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN TERCERA

Bogotá, diez (10) de Septiembre de dos mil veinte (2020).

PROCESO:	11001334306620200004000
DEMANDANTE:	UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR
ACCIÓN:	EJECUTIVA

**1. RESPECTO A LO INCORPORADO CON LA DEMANDA EJECUTIVA**

\* Se ha allegado demanda ejecutiva por parte de la Unión Temporal Orión 9, la cual está integrada por la Sociedad Hotelera Tequendama S.A. y Adescubrir Travel & Adventure SAS, conforme a la documental visible a folios 22 a 87<sup>1</sup>.

\* A folios 88 a 99 se incorpora el Contrato de Prestación de Servicios No. M - 193 de 2014 (copia autentica), suscrito el 25 de marzo de 2014 entre el Ministerio del Interior y la contratista, Unión Temporal Orión 9, del cual se extrae las siguientes cláusulas:

**“CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:** Realizar la operación logística con el fin de encargarse de prestar los servicios de alojamiento, alimentación, desplazamientos terrestres, fluviales, aéreos, vuelos chárter y todas aquellas acciones inherentes a la actividad a contratar para el cabal cumplimiento de las actividades que debe realizar la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en el Pliego de Condiciones y los ofrecimientos de su propuesta de fecha 4 de marzo de 2014. (...)

**CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** para todos los efectos fiscales y legales, el valor del presente contrato es hasta la suma de **OCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SIETE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$8.479.807.350oo)** incluidos los impuestos a que haya lugar. **CLÁUSULA CUARTA. FORMA DE PAGO:** El Ministerio, pagará al CONTRATISTA el valor por el cual le haya sido adjudicado el proceso de selección, por conducto del grupo de Gestión Financiera y Contable, así: 1) de perfeccionamiento y ejecución del mismo y la certificación de terminación por parte del Supervisor del Contrato No. M-569 de 2013, el cual se consignará en la cuenta bancaria previamente aportada por el Contratista para

<sup>1</sup> Dentro del Acuerdo de Unión temporal (fs. 21 - 22) se destaca que esta se conformó con el propósito "de presentar propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución del contrato resultante ante el Ministerio Del Interior en relación con el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía No. 001 de 2014 cuyo objeto es "Celebrar un contrato de prestación de servicios con una persona natural o jurídica que realice la operación logística con el fin de que se encargue de prestar los servicios de alojamiento, alimentación, desplazamientos aéreos, terrestres y fluviales, y todas aquellas acciones inherentes a la actividad a contratar para el cabal cumplimiento de las actividades que deben realizar las Direcciones de "Asuntos Indígenas, ROM y Minorías" y la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palanqueras", para el cumplimiento de sus funciones".

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

tal fin. La cuenta bancaria donde se manejaran los recursos del anticipo, estará sujeta a revisión por parte del Supervisor del Contrato. 2) El 100% del valor del contrato, se pagará en mensualidades vencidas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la correspondiente factura, previa presentación de los documentos que acrediten el pago de seguridad social integral y parafiscales, si es del caso y la certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor, de acuerdo a los valores ofertados para cada uno de los requerimientos. 3) Amortización del Anticipo. De cada acta de pago se descontará, como mínimo, el 30% de su valor hasta amortizar el valor total del anticipo. **PARAGRAFO PRIMERO:** En el caso en que finalizado el contrato no se alcance a amortizar la totalidad del anticipo, la suma adeudada por parte del contratista se deducirá en el acta de liquidación de las sumas pendientes de pago por parte del Ministerio, si es el caso. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** EL MINISTERIO pagara el valor del contrato por conducto de la Subdirección Administrativa y Financiera, previo cumplimiento de la presentación de: certificación de cumplimiento expedida por el Supervisor, factura respectiva, y la constancia del de estar al día con el pago de las obligaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y aportes parafiscales, por parte del contratista. **PARÁGRAFO TERCERO:** Los desembolsos antes señalados deben realizarse con sujeción al PAC y a la ubicación de fondos en la Tesorería del MI, de tal manera que el MINISTERIO no asume responsabilidad alguna por la demora que pueda presentarse en dichos pagos y por lo tanto EL CONTRATISTA cumplirá con sus obligaciones y no podrá aducir como justificación alguna para su no realización, demora en el pago. **PARAGRAFO CUARTO:** EL MINISTERIO hará las retenciones a que haya lugar sobre cada pago, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. **PARÁGRAFO QUINTO:** Los servicios se prestarán y pagarán hasta concurrencia de los recursos que por este contrato se apropien. **PARAGRAFO SEXTO:** En caso de terminación anticipada sólo habrá lugar al pago de los servicios efectivamente prestados y liquidados en forma proporcional a los servicios realizados. **PARAGRAFO SÉPTIMO:** EL MINISTERIO no pagara ninguna suma de dinero al CONTRATISTA mientras este no haya cumplido previamente con los requisitos de ejecución del contrato que se celebra. **CLAUSULA QUINTA.- SUJECIÓN DE A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES:** El valor del presente contrato se pagara con cargo al presupuesto del EL MINISTERIO, y hasta por la suma de **OCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SIETE MIL TRESCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$8.479.807.350.00)** incluido IVA y los impuestos a que haya lugar, por la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, amparados con los Certificados de Disponibilidad Presupuestal Nos. 61514, por valor de **QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$500.000.000)**, 61314, por valor de **CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$5.774.000.000)**, 61914, por valor de **MIL CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$1.005.807.350)** y 62014, por valor de **MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.200.000.000)**, del 30 de enero, 31 de enero de 2014 y 2 de febrero de 2014, respectivamente, Unidad Ejecutora 37-01-01-000 MINISTERIO GESTIÓN GENERAL, Rubros A-3-1-1-33 SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T – 025 DE 2014, POBLACIÓN DESPLAZADA, A-3-1-1-31 FORTALECIMIENTO A LOS PROCESOS ORGANIZATIVOS Y DE CONCERTACION DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS, C-310-1000-3 MEJORAMIENTO DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS Y ORGANIZACIONES DE BASE DE LA POBLACIÓN NEGRA, AFROCOLOMBIANA RAIZAL Y PALENQUERA, REGIÓN CARIBE Y OCCIDENTAL Y C-310-1000-2 FORTALECIMIENTO DE LAS COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS,

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

respectivamente, expedidos por el Coordinador del Grupo de Gestión Financiera y Contable, de la Subdirección Administrativa y Financiera, los cuales se afectarán en su totalidad. **CLÁUSULA SEXTA. PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo de ejecución del contrato será hasta el 31 de diciembre de 2014, o hasta el agotamiento de los recursos, a partir de la certificación de terminación del contrato No. M – 569 de 2013, por parte del Supervisor y firma del Acta de Inicio, previa aprobación de la garantía por parte de la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio y expedición del Registro Presupuestal correspondiente. **CLÁUSULA SÉPTIMA. GARANTÍA.** EL CONTRATISTA se compromete a constituir, a favor de la Nación – Ministerio del Interior con NIT 830.114.475-6, una de las siguientes garantías: contrato de seguro contenido en una póliza, patrimonio autónomo y garantía bancaria, que ampare los siguientes riesgos: Cumplimiento: El contratista deberá constituir a favor del Ministerio del Interior, garantía de cumplimiento, por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y cuatro meses más, a partir de la fecha de expedición de la Garantía. Calidad de los servicios: El contratista deberá constituir a favor del Ministerio del Interior, garantía de calidad de los servicios, por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y cuatro (4) meses más, a partir de la fecha de expedición de la Garantía. Pago de salarios y prestaciones sociales: El contratista deberá constituir a favor del Ministerio del interior garantía que ampare este riesgo por un valor igual al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y tres (3) años más, a partir de la fecha de expedición de la garantía. Buen manejo y correcta inversión del anticipo: El contratista deberá constituir a favor del Ministerio del Interior, garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo, por una cuantía equivalente al cien por ciento (100%) del valor total del anticipo y una duración igual al plazo de ejecución del mismo y cuatro (4) meses más, a partir de la fecha de expedición de la garantía. **PARÁGRAFO PRIMERO:** En todo caso, la anterior garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato y se ajustará a los límites, existencia y extensión de los riesgos amparados, y no expira por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** La garantía requiere para su validez de la aprobación por parte de la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior. **PARÁGRAFO TERCERO:** Dentro de los términos estipulados en este contrato, ninguno de los amparos otorgados podrá ser cancelado sin la autorización de EL MINISTERIO. El CONTRATISTA deberá mantener vigente la garantía a que se refiere esta cláusula y ser de su cargo el pago de todas las primas y demás erogaciones de constitución, mantenimiento y restablecimiento inmediato de su monto, cada vez que se disminuya o agote por razón de las sanciones que se impongan. (...) . **CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA. PROHIBICIONES:** El contratista de manera expresa, se obliga a cumplir con las siguientes reglas y limitaciones. a. El CONTRATISTA no podrá iniciar la ejecución del contrato mientras no se cumplan los requisitos de ejecución y legalización; tampoco podrá solicitar pago alguno con cargo a este contrato por servicios prestados sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para este efecto en este contrato. b. Las adiciones o prórrogas se acordarán por escrito. c. El CONTRATISTA sólo podrá ejecutar las actividades hasta concurrencia del valor y tiempo pactados en este documento o en las adiciones que se suscriban. **CLÁUSULA VIGÉSIMA. CAUSALES DE TERMINACIÓN:** El presente contrato se podrá terminar en los siguientes eventos: 1. Por vencimiento del plazo de ejecución. 2. Por mutuo acuerdo entre las partes. 3. Por el cumplimiento del objeto establecido en la ley. 4. En forma unilateral por parte de EL MINISTERIO, conforme a lo establecido en la

PROCESO: 1100133430662020004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

Ley. 5. Por causas legales. **CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO:** De conformidad con lo establecido en la ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, la liquidación del presente contrato se hará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, mediante acta que suscribirán el ordenador del gasto de EL MINISTERIO, EL CONTRATISTA y el supervisor. Si EL CONTRATISTA no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por EL MINISTERIO y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición (...) **PARÁGRAFO:** El trámite de liquidación del contrato se sujetará a lo dispuesto en los artículos 60 de la ley 80 de 1993, artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y Decreto 019 de 2012. (...) **CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA. REGISTRO Y APROPIACIÓN PRESUPUESTALES** El presente contrato está sujeto a registro presupuestal y la entrega de sumas de dinero a que se obliga EL MINISTERIO, se subordinan a las apropiaciones que de las mismas se haga en los respectivos presupuestos. (...)"

\* A folios 100 – 101 se encuentra la Adición y Prórroga al Contrato de Prestación de Servicios prenombrado (copia autenticada). Del soporte arrimado se extrae:

*“Con fundamento en el valor adicionado se solicita prorrogar el plazo de ejecución del contrato de prestación de servicios No. 193 de 2014 hasta 31 de marzo de 2015 [...]” por lo anteriormente expuesto, es claro que el valor de la adición solicitada no supera el 50% del valor total del contrato, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, y la prórroga solicitada se realizó dentro del tiempo de vigencia del mismo (sic). Por lo cual se procede en los siguientes términos: **PRIMERO: ADICIONAR** el valor del Contrato de Prestación de Servicios M – 193 de 2014, en la suma de CUATRO MIL MILLONES DE PESOS M/cte. (\$4.000.000.000) con respaldo Oficio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público número 2-2014-044570 del 01 de diciembre de 2014. Así **CLÁUSULA TERCERA. VALOR DEL CONTRATO:** Para todos los efectos legales y fiscales el valor del presente contrato es hasta la suma de Doce Mil Cuatrocientos Setenta y Nueve Millones Ochocientos Siete Mil Trescientos Cincuenta Pesos M/Cte. (12.479.807.350oo) incluidos los impuestos a que haya lugar. **SEGUNDA: PRORROGAR** el plazo de ejecución del contrato será hasta el 31 de marzo de 2015 o hasta el agotamiento de los recursos a partir de la certificación de terminación del contrato M569 de 2013 por parte del supervisor y la firma del acta de inicio previa aprobación de la garantía por parte de la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio y expedición del Registro Presupuestal correspondiente. **TERCERA: MODIFICAR** la vigencia y la cuantía de los amparos previstos en la garantía única de que trata la Cláusula Séptima del Contrato de Prestación de Servicios M 193 de 2014, se publicará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). **QUINTO:** Las demás Cláusulas y apartes del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. M – 193 de 2014, continúan iguales, sin sufrir modificación. **CLÁUSULA SEXTA. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN.** El presente documento se considera perfeccionado una vez ha sido suscrito por las partes y para su ejecución se requiere la expedición del registro presupuestal correspondiente”.*

Esta adición y prórroga se suscribió el 29 de diciembre de 2014.

\* Factura de venta # MZ 3788 expedida por Excursiones Amistad SAS y/o Adescubrir Travel & adventure SAS , en original (f. 152).

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

\* Respuesta a solicitud (radicado MEM15 – 000042421 de 20 de noviembre de 2015) informe Contrato M – 193 de 2014 ORION 9, emitida por el señor Luis Eduardo Prada Parra – Supervisor – Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dirigida a Gabriel René Cera Cantillo – Jefe Oficina Asesora Jurídica.

En este se señala que en cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T 576 de 2014, específicamente, relacionadas con los ordinales cuarto y quinto, se convocó “a todas las personas que se sintieron con derecho a participar, situación que hizo imposible la formulación de un **protocolo específico** para apoyos de transporte, en virtud de que no se podía determinar con exactitud la proveniencia de cada uno de los participantes, tal como lo solicita la Auditoría. En el mismo sentido se puede anotar, que la Convocatoria superó las expectativas de participación de la gente, el planeamiento para la atención logística en términos de Hospedajes, alimentación y refrigerios, se incrementaron considerablemente, generando para algunos de los asistentes, inconformidades, por otra parte, el control de asistencia que se realiza mediante Formato – Oficial, muchas personas no se registraron.

**En concordancia con las Órdenes anteriormente expuestas, el Ministerio procedió a realizar 35 Asambleas Departamentales en todo el país, de las cuales se hizo una Asamblea General, como producto de las treinta y cuatro realizadas, con 576 Delegados, producto de las mencionadas Asambleas y que se realizó en la Ciudad de Bogotá- Hotel Tequendama.**

**Inicialmente se proyectó para cuatro días, pero finalmente se extendió a ocho días. En virtud de su Objeto, que entre otras cosas, se debía Consultar además, el Plan nacional de Desarrollo; pero fundamentalmente se debía Consultar el Documento propuesta del Ministerio del Interior, sobre las Pautas para la Integración del Espacio Nacional de Consulta de las medidas administrativas de largo alcance.**

2° Si es cierto, como indica la solicitud, que el evento se extendió por más días de los previstos inicialmente, y las razones para ello.

Como se anota anteriormente, los 576 Delegados deberían consultar el Plan Nacional de Desarrollo, pero lo inmediatamente necesario para el ministerio era la consolidación del Espacio, que a la fecha no hubo total concertación con los delegados, ni en número por departamento, ni quienes representarían a cada departamento.

Tal y como se puede entender, estábamos inmersos en un proceso Consultivo y se debía agotar la Etapa de Pre-consulta, lo que se logró finalmente y para lo cual se necesitaron los días adicionales. (...)

3° Que persona o entidad asumió los mayores costos generados por la extensión del evento durante más tiempo, y la razón de ello.

Una vez establecido con el Operador Logístico y la Supervisión que los recursos del contrato no eran suficientes, se dio a conocer de la situación a la Administración del Ministerio, a la señora viceministra, quienes adelantaron gestiones para conseguir recursos, sin embargo en virtud de la importancia del proceso y en medio del mismo, se sostuvo reunión en la cual el Operador afrontaba todo lo relacionado con hospedajes,

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

*Alimentación, salones y apoyos, EXCEPTO lo que tuvo que ver con transporte multimodal de los participantes, lo que se estimó como lo más costoso y se canceló con el Convenio FUPAD M- 810 de 2014 por un valor aproximado de mil trescientos millones de pesos (\$1.300.000.000). (...)*

*4° Si el Ministerio del Interior conoció esta situación y a cargo de quien estuvo la autorización para que el evento se extendiera más días de los inicialmente programados.*

*Como lo anote anteriormente, la Alta Administración estuvo al tanto de la situación, y la señora viceministra, pero quien estuvo, por orden de ella, al frente del evento, fue el doctor Pastor Murillo, Asesor del Despacho, quien lideró y concertó gran parte del proceso con las Delegados de las Comunidades presentes.*

*5° Se allegue la autorización escrita, si la hubo, al convocante para que asumiera las actividades de logística del evento en los días adicionales de duración del evento.*

*Como lo referí, inicialmente la Supervisión hizo el requerimiento formal al Operador, acorde a la programación que existía, sobre la realización de las Asambleas Regionales y una General en Bogotá, en cumplimiento de la Sentencia T-576. Lo que podemos inferir, es que se entendía claramente, que el operador asumía los gastos logísticos, menos los transportes multimodales, donde se consideraba que estábamos inmersos en una Consulta Previa y los tiempo de terminación del evento eran difíciles de calcular. Pero vale la pena anotar, que las solicitudes de ampliación de los días se fueron haciendo progresivamente durante el evento y en forma directa a los miembros del operador que estaba atendiendo el evento, por parte de los funcionarios del Ministerio que encabezaban la delegación. (...)*

*Es importante anotar, que adicionalmente se cuentan con los Listados de Asistencia de cada día, que son más de mil folios (1.000) y si es necesario están a disposición.*

*6° Se indique el tipo de actividades o servicios que fueron prestados por el solicitante en los días adicionales del evento, con discriminación de cada uno de estos conceptos. Ello teniendo en cuenta en que se aporta factura con un periodo global, pero sin el detalle de los servicios que fueron prestados.*

*Para ilustración de los conceptos solicitados, presento el siguiente cuadro con los conceptos sobre los cuales se facilitó el servicio por parte del Operador y que se refieren a los días y el costo del servicio de conformidad con los términos del Contrato en ciernes (cuadro detallado de los alojamientos, cenas, almuerzos y refrigerios brindados desde el 28 de enero al 6 de febrero, a folio 157)".*

Este escrito es suscrito por Luis Eduardo Prada Parra, en su calidad de Supervisor Contrato M – 193 de 2014.

\* A folios 102 – 151, se encuentran copia de los correos electrónicos cruzados entre el Ministerio del Interior y la Unión Temporal Orión 9. De acuerdo a lo indicado a folio 102, el coordinador Logístico de la empresa Adescubrir Travel & Adventure, relacionó ante una abogada del Ministerio del Interior los correos electrónicos recibidos antes, durante y después de realizarse el evento de la sentencia T 576, el cual se llevó a cabo del 31

PROCESO:	1100133430662020004000
DEMANDANTE:	UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9
DEMANDADO:	NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR
ACCIÓN:	EJECUTIVA

de enero al 3 de febrero de 2015. Por su contenido de los mismos, se infiere que el encuentro debió extenderse, hay unos pedidos puntuales al contratista.

\* Solicitud de pago de la factura de venta No. 3788 de fecha 1 de marzo de 2015 (fs. 159 – 167). En esta se señala que la mencionada factura fue expedida por concepto de sobrecostos en la ejecución del contrato de prestación de servicios No. M 193 de 2014 y su adición y prórroga, particularmente en el evento que se llevó a cabo el 29 de enero de 2015 al 6 de febrero del 2015 en el Hotel Tequendama de Bogotá. Aduce en este escrito, que antes de la ejecución de los servicios contratados, se le informó oportunamente al Ministerio del Interior y al Supervisor del Contrato, Luis Eduardo Prada Parra, que la disponibilidad de recursos para realizar el evento durante tres (3) días era de trescientos millones de pesos (\$300.000.000oo). Indica que los sobrecostos se produjeron por cuanto la Asamblea se había programado para durar sólo tres (3) días y, esta resultó prorrogándose durante ocho (8) días (cinco días adicionales), por razones ajenas al contratista, la cual, para dar cumplimiento a sus obligaciones asumió los gastos con sus propios recursos, conforme a los pedidos de la Viceministra del Interior y a lo estipulado en los literales A y B de la cláusula segunda del contrato. La deuda asciende a quinientos treinta y cinco millones seiscientos ochenta y dos mil seiscientos nueve pesos moneda corriente (\$535.682.609oo m/te). Argumenta “...en aplicación de la buena fe contractual, la UT Orion confió en la autorización que expresamente fue expedida por el Ministerio, el Supervisor del Contrato y las instrucciones de la Dirección de asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio, de continuar ejecutando y cumpliendo con la operación del evento realizado en el Hotel Tequendama para realizar la Asamblea, aunque se hubieran agotado los recursos presupuestales del contrato”. En esta copia simple no se revela la fecha en que fue recepcionada la solicitud de pago en el Ministerio del Interior.

\* Solicitud de pago de la factura de venta No. 3788 de fecha 1 de marzo de 2015 (fs. 168 - 170). Tiene como fecha de radicado en el Ministerio del Interior el 18 de febrero de 2019 (consecutivo EXTMI19-5871).

Del escrito se extrae lo siguiente: “Como el evento se planificó con una duración de tres días y se extendió por ocho días por conductas de los miembros de las comunidades que asistieron, generaron unos sobrecostos que se produjeron en la ejecución del contrato, por un valor de quinientos treinta y cinco millones seiscientos ochenta y dos mil seiscientos nueve pesos moneda corriente (\$535.682.609,00), razón por la cual la Unión Temporal presentó la factura No. 3788 de fecha primero (1º) de marzo de 2015.

7. Tal como quedó documentado en los correos electrónicos que reposan en la carpeta el Contrato que tiene en su archivo el Ministerio del Interior, la advertencia sobre la falta de recursos del contrato de prestación de servicios se le comunicó al supervisor; sin embargo, el señor Luis Eduardo Prada Parra afirmó que las autorizaciones para realizar los pagos posteriores al agotamiento de recursos del contrato suscrito provinieron de la Viceministra para la Participación e Igualdad de Derechos.

8. El evento que se denominó "Asamblea de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para Consulta Previa de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta de medidas de carácter general", se realizó en el Hotel Tequendama en la ciudad de Bogotá, D. C., desde el día 31 de enero hasta el 6 de febrero de 2015.

9. El 12 de junio de 2017, el Coordinador del Grupo de Liquidaciones del Ministerio del

Interior mediante memorando interno MEM17-29785-SGC-4010 remitió a la Oficina Asesora Jurídica "Reclamación de Conciliación Judicial para pago - Contrato de Prestación de Servicios no. M-193/2014", suscrita por la señora Claudia Muriel Patiño, representante legal de la Unión Temporal, con el fin de que se evaluara la posibilidad de presentar conciliación prejudicial para el pago de la factura No. 3788 de 1 de marzo de 2015 por valor de \$535.682.609.

12. Sometido, nuevamente, a estudio del Comité de Conciliación, en sesión de 27 de junio de 2017, por unanimidad se decidió conciliar y pagar el valor del evento.

13. el 28 de junio de 2017, la Unión Temporal mediante comunicado dirigido al Ministerio de Interior, aclaró y discriminó de manera amplia y suficiente los ítems y rubros que soportaron la suma establecida en la factura No. 3788 de fecha primero (1) de marzo de 2015 por valor de \$535.682.609 ya mencionada. (...)

15. El 14 de julio de 2017, el Ministerio del Interior presentó solicitud audiencia de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se aprobara la propuesta de pago a la Unión Temporal Orión 9 (...), por la suma de \$535.101.252, correspondiente a los costes que incurrió el contratista con el evento solicitado y aprobado por el Ministerio del Interior que se denominó "Asamblea de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras para Consulta Previa de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta de medidas de carácter general"; el cual se realizó en el Hotel Tequendama en la ciudad de Bogotá D. C., desde el día 31 de enero hasta el 6 de febrero de 2015.

16. para el 28 de julio de la misma anualidad, la Procuraduría 119 Judicial II para Asuntos Administrativos de esta ciudad, admitió la solicitud de conciliación...y citó audiencia para el 22 de agosto...

17. Llegados el día y la hora de la diligencia el señor Procurador, Dr. Carlos Humberto García Parrado, consideró que "... que el anterior acuerdo contiene una obligación clara, expresa y exigible, en cuanto al tiempo, modo y lugar de cumplimiento. Además, (i) el eventual medio de control al que se pudiera llegar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art 81, Ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes

(Art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas que justifican el acuerdo, específicamente: 1. Copia simple del contrato de prestación de servicios No. M193 de 2014 y adición. 2. Informe del Supervisor del Contrato. 3. Soportes documentales de la Contraloría General de la

República en relación con actuación administrativa seguida en investigación de responsabilidad fiscal, en los cuales consta la justificación de los valores sobre ejecutados que se fundan en el cumplimiento de una orden judicial. 4. Copia de la certificación del Comité de Conciliación de la entidad convocante; y (v) en criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en él no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público, pues se observa que existe legitimación en la causa y que el ofrecimiento corresponde a derechos causados conforme al ordenamiento jurídico (art 65 A. Ley 23 de 1991 y art 73. Ley 446 de 1998)".

Con base en lo conciliado, reiteró la UT Orion 9 su petición de pago.

\* Informe final del Supervisor. En este se relaciona que hay un saldo por pagar al contratista de quinientos treinta y cinco millones, seiscientos ochenta y dos mil, seiscientos nueve pesos (\$ 535.682.609oo).

## 2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

- Sobre los requisitos de validez del contrato estatal, el Consejo de Estado ha indicado:

*(...) En términos generales cabe mencionar que los requisitos que debe cumplir el contrato estatal para que se encuentre ajustado al ordenamiento jurídico y goce de las condiciones de validez, atañen a: i) la capacidad de las partes intervinientes, cuestión que se predica de los particulares en tanto que es la competencia el factor a examinar en relación con las entidades estatales contratantes y sus respectivos servidores públicos, ii) la observancia de los procedimientos de selección del contratista, ii) la licitud del objeto, iv) la licitud de la causa, en la cual puede entenderse incluido el aspecto relacionado con la desviación de poder y, iv) la ausencia de vicios respecto del consentimiento.(Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007, exp.15324, CP. Mauricio Fajardo Gómez). Negrilla fuera de texto.*

- Hay unas etapas dentro de la contratación pública:

*“(...) Es esta la regla que opera en los contratos de derecho privado. Pero ocurre que en los que celebra la administración pública en razón de que ella solo puede actuar por causas y fines de interés público, **no basta la simple voluntad del órgano administrativo para celebrar la contratación, sino que es necesario el cumplimiento de ciertas formalidades -que la misma Ley 80 prevé-**, todas las cuales abarcan tres etapas en el procedimiento requerido para contratar, ostensibles particularmente cuando se utiliza la licitación para la escogencia del contratista. **Esas etapas son las de los actos preparatorios, los constitutivos y los confirmatorios**, también llamados estos últimos por el derecho administrativo como actos de perfeccionamiento.*

*Entre los preparatorios se cuentan la autorización legal para contratar, los estudios de prefactibilidad, los conceptos jurídicos y técnicos que hagan posible la legalidad y conveniencia de la contratación, la elaboración del pliego de condiciones (formalidades consagradas en la Ley 80 de 1993, art. 5.º, núm. 6, 7, 13 y 14). Constitutivos son la adjudicación, la promesa de compra cuando hay lugar y la confección del documento de contrato. De perfeccionamiento son el registro presupuestal del contrato celebrado y la aprobación de las garantías que debe prestar el contratista, contemplados en la Ley 80 de 1993, art. 41, inciso 2. [...]” (Rodríguez Gustavo Humberto. Nuevos Contratos Estatales. Editorial Librería Jurídicas Wilches. 1 edición, Bogotá, 1994, págs. 35 – 36). Negrilla fuera de texto.*

- El artículo 41 de la Ley 80 de 1993 señala, para que haya un contrato estatal se requiere: 1) que exista un acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, y 2) que esto se eleve a escrito.

- Como requisito para la ejecución del contrato, si se toma en cuenta el Decreto 111 de 1996 en su artículo 71 y, la modificación que hizo el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007 es *inexcusable* que se cuente con el Registro Presupuestal. (Consejo de estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de agosto de 2009, exp. 34718, criterio reiterado por la Sección A, sentencia del 13 de abril de 2016, exp. 42565. También, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de agosto de 2014, exp. 31095, CP Hernán Andrade Rincón).

El precitado artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, establece los requisitos para la ejecución del contrato estatal:

*“Para la ejecución se requerirá de la **aprobación de la garantía** y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes (o sea, **Registro Presupuestal para el Despacho**), salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran **al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral**, así como los propios del **Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar**, cuando corresponda.*

*PARÁGRAFO 1o. El requisito establecido en la parte final del inciso segundo de este artículo, deberá acreditarse para la realización de cada pago derivado del contrato estatal.*

*El servidor público que sin justa causa no verifique el pago de los aportes a que se refiere el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.” Negrilla fuera de texto.*

- Puede darse en la práctica contractual pública la ejecución de contratos sin haberse agotado los requisitos de perfeccionamiento o de ejecución, para estas situaciones donde el contratista pretende obtener el restablecimiento de su patrimonio en la proporción en la que ha enriquecido el patrimonio de la Administración, sea porque ha realizado una obra o prestado un servicio, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en su Sala Plena unificó en la sentencia del 19 de noviembre de 2012, radicación 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) (CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa) criterios respecto a la **acción de enriquecimiento sin causa (in rem verso)**, dentro de los cuales se indicó cuándo procedía, el mecanismo procesal idóneo y Juez ante el cual hacer el reclamo y, las reglas de caducidad para solicitar el reconocimiento económico. En lo que atañe a la procedencia de reclamar el pago de obras o servicios que se hayan ejecutado a favor de la Administración sin contrato alguno o al margen de este, la Sala admite la acción *in rem verso* de forma restringida, tal como se cita:

*“Esos casos en donde, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resultaría procedente la actio de in rem verso a juicio de la Sala, serían entre otros los siguientes:*

- a) **Cuando se acredite de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin**

**participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su imperium construyó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.**

b) **En los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud**, derecho este que es fundamental por conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, urgencia y necesidad que deben aparecer de manera objetiva y manifiesta como consecuencia de la imposibilidad absoluta de planificar y adelantar un proceso de selección de contratistas, así como de la celebración de los correspondientes contratos, circunstancias que deben estar plenamente acreditadas en el proceso contencioso administrativo, sin que el juzgador pierda de vista el derrotero general que se ha señalado en el numeral 12.1 de la presente providencia, es decir, verificando en todo caso que la decisión de la administración frente a estas circunstancias haya sido realmente urgente, útil, necesaria y la más razonablemente ajustada a las circunstancias que la llevaron a tomar tal determinación.

c) **En los que debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta**, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito alguno, en los casos en que esta exigencia imperativa del legislador no esté excepcionada conforme a lo dispuesto en el artículo 41 inciso 4º de la Ley 80 de 1993.

**12.3. El reconocimiento judicial del enriquecimiento sin causa y de la actio de in rem verso, en estos casos excepcionales deberá ir acompañada de la regla según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y por consiguiente el demandante, de prosperarle sus pretensiones, sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento. Ahora, de advertirse la comisión de algún ilícito, falta disciplinaria o fiscal, el juzgador, en la misma providencia que resuelva el asunto, deberá cumplir con la obligación de compulsar copias para las respectivas investigaciones penales, disciplinarias y/o fiscales.**

**13.** Ahora, en los casos en que resultaría admisible se cuestiona en sede de lo contencioso administrativo si la acción pertinente sería la de reparación directa.

Se recuerda que, de un lado, se prohija las tesis que niega la pertinencia de la vía de la reparación directa con fundamento en que se trata de una acción autónoma que es de carácter compensatoria y no indemnizatoria, aspecto este último que constituye la esencia la acción de reparación directa, y, de otro lado, se aduce que el camino procesal en lo contencioso administrativo es precisamente la de la reparación directa porque mediante esta se puede pedir la reparación de un daño cuando la causa sea, entre otras, un hecho de la administración.

*Pues bien, si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye básicamente una pretensión y que la autonomía de la actio de in rem verso se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa. (...)*

*Así que entonces la autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere.*

*Esta la razón por la que se exige que no haya contrato, cuasicontrato, delito o cuasidelito al amparo del cual pueda pretenderse la restitución.*

*Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro.*

*Luego es en ese ámbito y de esta manera como debe entenderse la autonomía de la actio de in rem verso, lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.*

*Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.*

*Y el argumento para negar la viabilidad de la reparación directa para las pretensiones de enriquecimiento sin causa, sosteniendo que aquella es indemnizatoria y esta compensatoria, también se derrumba con sólo considerar que quien se ve empobrecido sin una causa que lo justifique está padeciendo un daño y por ende puede pedir su reparación, pero como de la esencia de una pretensión edificada sobre un enriquecimiento incausado es que la restitución sólo va hasta el monto del enriquecimiento, es esto lo que en ese caso puede pedir y nada más.*

*Puestas así las cosas aparece obvio que **la vía procesal en lo contencioso administrativo para recabar un enriquecimiento incausado es la de la reparación directa** porque mediante ésta se puede demandar la reparación del daño y esto es precisamente lo que padece quien se ve empobrecido si quien correlativamente se enriquece sin una causa que lo justifique.*

*Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.*

**14. Corolario de lo anterior es que todo lo atinente a la competencia y a los términos de caducidad en los casos de enriquecimiento sin causa se rigen por los de la reparación directa porque esa pretensión se hace valer mediante esta acción. (...)** Negrillas fuera de texto. Negrilla fuera de texto.

Por lo transcrito, el interesado debió instaurar la acción ordinaria con pretensión de reparación directa – acción in rem verso, atendiendo los términos de caducidad y competencia establecidos en la Ley 1437 de 2011, para procurar recuperar lo invertido por fuera de lo pactado inicialmente con el Ministerio, conforme a la situación expuesta en los numerales 4.3 – 4.9 de los hechos de la demanda.

- Respecto a **qué es un Título Ejecutivo**, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia del 12 de noviembre de 2015, expediente 73001-23-33-000-2013-00005-01(20801), puntualizó:

*“El título ejecutivo supone la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. La obligación debe ser **expresa** porque se encuentra especificada en el título ejecutivo, en cuanto debe imponer una conducta de dar, hacer o no hacer. Debe ser **clara** porque los elementos de la obligación (sujeto activo, sujeto pasivo, vínculo jurídico y la prestación u objeto) están determinados o, por lo menos, pueden inferirse de la simple revisión del título ejecutivo. Y debe ser **exigible** porque no está sujeta al cumplimiento de un plazo o condición”* (negrilla fuera de texto).

Se trae a colación la definición que sobre Título Ejecutivo trae el Dr. Luis Guillermo Velásquez Gómez, en su libro “Los procesos ejecutivos y medidas cautelares”, el cual, lo concibe como “el documento, o la serie de dos o más documentos conexos, que por mandato legal o judicial o por acuerdo de quienes lo suscriben, contiene una obligación de pagar una suma de dinero, o dar otra cosa, o de hacer o no hacer a cargo de una o más personas y a favor de otra u otras personas, que por ser expresa, clara, exigible y constituir plena prueba, produce la certeza judicial necesaria para que pueda ser satisfecha mediante el proceso de ejecución respectivo”.

- **Requisitos del Título Ejecutivo**<sup>2</sup>. La Sala Tercera del Consejo de Estado, en grado jurisdiccional de consulta dentro del fallo del 10 de abril de 2003, exp. 85001-23-31-000-2000-00345-01(23589), señaló sobre este tema:

*“Para la ejecución forzada de obligaciones es requisito sine qua non que las mismas sean claras, expresas y actualmente exigibles, como lo exige el siguiente artículo del Código de Procedimiento Civil Artículo 488<sup>3</sup> (...)*

<sup>2</sup> Sobre este tópico consultarse. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de mayo de 2014, rad. 33586, CP Enrique Gil Botero.

<sup>3</sup> Anota este Despacho que hoy corresponde al **artículo 422 de la Ley 1564 de 2012**.

*Por su parte, la Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos señalados en la ley procesal civil para que las obligaciones sean ejecutables, y ha señalado que requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez etc. Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una “obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero”.*

*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 elucubraciones o suposiciones; “Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta”*

*Otra de las cualidades necesarias para que una obligación sea ejecutable es la **claridad**, es decir cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.*

*La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea **exigible** es decir cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a 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. (...)*

- Es pertinente anotar, en lo que atañe con la autenticidad del título ejecutivo presentado en procura de adelantar un proceso ejecutivo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que más allá de las disposiciones del Código General del Proceso, en esta debe estar en original o en copia auténtica, tal como lo establece la Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Se hace relación a apartes de la sentencia del 14 de mayo de 2014 de la Sección Tercera, Subsección C (exp. 25000-23-26-000-1999-02657-02(33586), proferida por el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que al respecto consagró:

*“(...) En los términos analizados, queda claro que en la historia de la jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacíficamente admitido en el proceso ejecutivo la copia auténtica del título –con mayor razón el original-. Y con la sentencia de Sala Plena de 2013, citada antes, la*

*anterior conclusión se confirmó para los procesos ejecutivos, porque expresamente la Sala mantuvo la rigidez probatoria para esta clase de procesos, no así para los ordinarios, de manera que antes y después de ella la copia auténtica ha tenido valor probatorio.*

*No obstante lo anterior, lo expresado tiene sub-reglas normativas y jurisprudenciales que requieren precisión, las que se analizarán a continuación.*

*3.2. Primera excepción a la regla general: para ejecutar al obligado sólo se puede aportar la primera copia de una sentencia o de un acta de conciliación, de manera que ni la copia informal ni la copia auténtica tienen valor. (...)*

*3.3. Segunda excepción a la regla general: para ejecutar al obligado hipotecario o prendario sólo se puede aportar la primera copia de la escritura, de manera que ni la copia informal ni la copia auténtica tienen valor. (...)* 3.4. *Tercera excepción a la regla general: para ejecutar al obligado sólo se puede aportar el original de los títulos valor –cheque, pagaré, letra de cambio, etc.–, de manera que ni la copia informal ni la copia auténtica tienen validez.(...)”.*

- Si se está ante alguien que ha celebrado un contrato, sin tener la condición de representante legal de la entidad pública, se supone que la suscripción del mismo se hizo en virtud de una **delegación**, por consiguiente, es menester que se acompañe una copia autenticada del acto administrativo que confirió tal delegación para respaldar que la autoridad asumió un compromiso..
- Es necesaria la demostración de los presupuestos de perfeccionamiento y ejecución del contrato estatal para que adquiera el carácter de título valor. Sin embargo, para integrar cualquier título ejecutivo con base a este, la Jurisprudencia ha indicado que debe analizarse cada asunto en particular (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, radicado 24812).
- Las facturas deben tener su fuente u origen en un contrato estatal para que sean ejecutables ante esta Jurisdicción. El contrato permite determinar las pautas fijadas por los pactantes y las condiciones de pago, tal como lo relaciona el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 22 de julio de 1997, expediente S694, CP Carlos Betancur Jaramillo<sup>4</sup>.
- En lo que atañe a la factura como título valor, es oportuno traer a cita el Auto de la Sección Tercera del Consejo de Estado, emitido el 24 de enero de 2007 dentro del expediente **25000-23-26-000-2004-00833-01(28755)**, el cual indica:

*5.2. Por ser uno de los puntos cardinales del recurso, resulta necesario indagar si los documentos aportados con la demanda bajo la denominación de “facturas de venta” tienen o no la naturaleza de títulos valores, en particular sin son facturas cambiarias de compraventa. A la*

---

<sup>4</sup> “Frente a las ejecuciones derivadas de los contratos estatales no se aplicará tal restricción, y deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos. (...)”

*Sala no le queda el menor asomo de duda de que las “facturas de venta” allegadas carecen de los requisitos que debe contener esta clase de título valor.*

*En efecto, comercialmente la factura es un documento que soporta y refleja transacciones u operaciones de venta o de servicios, en la medida en que identifica la realización de un contrato de compraventa o de prestación de servicios en el tráfico mercantil y discrimina el detalle de su contenido (monto de la transacción, descripción del bien comprado o del servicio prestado, fletes e impuestos, las condiciones de pago y las personas que en él intervienen).*

*A la vez tiene una connotación jurídica dado que prueba o acredita la entrega de bienes o mercancías o la prestación de un servicio, con independencia del pago o no, pues éste bien puede realizarse con posterioridad, así como contable en cuanto se constituye en el soporte documental de un hecho económico (artículo 123 del Decreto 2649 de 1993).*

*La legislación comercial establece que “[e]l comprador tiene derecho a exigir del vendedor la formación y entrega de una factura de las mercaderías vendidas con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada” (artículo 944 del Código de Comercio).*

*Para efectos tributarios todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas o enajenen bienes producto de la actividad agropecuaria o ganadera, deben expedir factura o documento equivalente con el lleno de los requisitos legales<sup>5</sup> y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (artículo 615 del Estatuto Tributario), siendo por lo demás obligatorio exigirla por parte de los adquirentes de bienes corporales muebles o servicios, al igual que exhibirla cuando los funcionarios de la*

---

<sup>5</sup> ART. 617. –Modificado. L. 223/95, art. 40. Requisitos de la factura de venta. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Estar denominada expresamente como factura de venta;
- b) Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio;
- c) Modificado. L. 788/2002, art. 64. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado\*;
- d) Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta;
- e) Fecha de su expedición;
- f) Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados;
- g) Valor total de la operación;
- h) El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura;
- i) Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría...”

*administración tributaria así lo exijan (artículo 618 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 76 de la Ley 488 de 1998).<sup>6</sup>*

*Por su parte, el Estatuto Mercantil define la factura cambiaria de compraventa como un título valor que el vendedor podrá librar y entregar o remitir al comprador por la venta efectiva de mercaderías entregadas real y materialmente, y que una vez aceptada por el comprador, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato de compraventa ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título (artículos 772 y 773 del Código de Comercio).*

*Es decir, es un título valor de contenido crediticio que únicamente nace con ocasión de la celebración de un contrato de compraventa e incorpora el derecho del vendedor o legítimo tenedor de cobrar la suma de dinero consignada en el mismo y que representa el valor de las mercancías efectivamente vendidas y entregadas al comprador.*

*El artículo 774 ibídem, establece que la factura cambiaria de compraventa deberá contener, además de los requisitos que establece el artículo 621 in fine, los siguientes:*

- 1. La mención de ser “factura cambiaria de compraventa”;*
- 2. El número de orden del título;*
- 3. El nombre y domicilio del comprador;*
- 4. La denominación y características que identifiquen las mercaderías vendidas y la constancia de su entrega real y material;*
- 5. El precio unitario y el valor total de las mismas, y*
- 6. La expresión en letras y sitio visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio.*

*Agrega la citada norma que la omisión de cualquiera de los anteriores requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero ésta perderá su calidad de título valor.*

*En este orden de ideas, resulta válido afirmar que la factura cambiaria de compraventa regulada en los artículos 772 y siguientes del Código de Comercio, constituye un documento de naturaleza y alcance jurídico diferentes a la simple factura comercial -denominada tributariamente factura de venta-, por cuanto se emite como un “título valor” de carácter crediticio, con las atribuciones inherentes a este documento -literalidad, autonomía, incorporación, incondicionalidad, negociabilidad, legitimidad, autenticidad, - representativo de un precio pendiente de pago por la venta a plazo de mercancías, y que bien puede hacer las veces de factura comercial, siempre que cumpla también los requisitos que exigen para este efecto las normas tributarias.<sup>7</sup>(...)”*

---

<sup>6</sup> El artículo 617 ibídem señala que la expedición de la factura consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los requisitos. Sin embargo, el artículo 7 del Decreto 422 de 1991, prevé que cuando la factura constituya factura cambiaria de compraventa, se entenderá cumplida la exigencia prevista en el inciso primero del artículo 617 del Estatuto Tributario con la entrega de la copia al comprador.

<sup>7</sup> Cfr. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Concepto 057959 de julio 23 de 1996: “...dentro de la factura cambiaria de compraventa pueden incluirse los requisitos exigidos por el estatuto tributario para la factura comercial, sin que aquella pierda su naturaleza, ni sus privilegios...”.

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

Para señalar que con la Ley 1231 de 2008 (vigente desde el 17 de octubre de 2008), tal distinción fue superada, pues estableció que a partir de su vigencia todas las facturas serían consideradas como título valor (Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 23 de febrero de 2012, radicación 17891). La referida ley, en su artículo 1 dispone:

*“El artículo 772 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.*

*No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.*

*El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.*

*PARÁGRAFO. Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación.”*

Por lo tanto, las facturas de venta de bienes o servicios para que sean títulos valores deberán cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 621 del Código de Comercio<sup>8</sup> y 617 del Estatuto Tributario<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> ARTÍCULO 621. <REQUISITOS PARA LOS TÍTULOS VALORES>. Además de lo dispuesto para cada título-valor en particular, los títulos-valores deberán llenar los requisitos siguientes:  
1) La mención del derecho que en el título se incorpora, y  
2) La firma de quién lo crea.

La firma podrá sustituirse, bajo la responsabilidad del creador del título, por un signo o contraseña que puede ser mecánicamente impuesto.

Si no se menciona el lugar de cumplimiento o ejercicio del derecho, lo será el del domicilio del creador del título; y si tuviere varios, entre ellos podrá elegir el tenedor, quien tendrá igualmente derecho de elección si el título señala varios lugares de cumplimiento o de ejercicio. Sin embargo, cuando el título sea representativo de mercaderías, también podrá ejercerse la acción derivada del mismo en el lugar en que éstas deban ser entregadas.

Si no se menciona la fecha y el lugar de creación del título se tendrán como tales la fecha y el lugar de su entrega.”

<sup>9</sup> ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. <Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c. <Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e. Fecha de su expedición.
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g. Valor total de la operación.
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.
- j. <Literal INEXEQUIBLE>

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de

### 3. CASO CONCRETO

El Despacho destaca que conforme a los anexos y a la manifestación de la misma Unión Temporal ORIÓN – 9 , la obligación cobrada no se constituyó dentro del Contrato de Prestación de Servicios M – 193 de 2014 (entendido en su unidad, el principal y su adición). Razón por la cual, debía bajo las condiciones del medio de control de Reparación Directa – *Actio in rem verso* declarar ante un Juez lo no cancelado, para contar con la providencia respectiva que soportara el cobro perseguido.

El contrato M – 193 de 2014, fuente principal de la obligación pretendida no fue allegado en su totalidad. Con lo acreditado no se logra establecer cuáles fueron las obligaciones contenidas en los Pliegos de Condiciones y en la propuesta presentada por esta agrupación empresarial el 4 de marzo de 2014, que es el marco del objeto contractual a desarrollar. Como se mencionó anteriormente, faltaba la enmienda respecto a no haberse atendido a la cláusula décima novena del citado pacto, que prohibía solicitar pago alguno con cargo al contrato sin el cumplimiento de los requisitos – estableciendo que adiciones y prórrogas debían ser acordadas por escrito - y la cláusula sexta del plazo de ejecución (cláusula segunda de la adición), que estimaba como plazo de ejecución el cumplimiento de la fecha pactada o “*el agotamiento de recursos*”, produciéndose esta última en el desarrollo de las jornadas realizadas en el Hotel Tequendama.

Si bien, se hace alusión a que el supervisor del contrato fue autorizado tanto para negociar que la atención de los participantes de las Jornadas fuera extendida desde los días 2 de febrero a 6 de febrero de 2015, lo cierto es que el expediente no revela Acto Administrativo del Ordenador del Gasto que lo autorizara para ello ni para firmar compromiso alguno que comprometiese a la entidad con un posterior pago de las obligaciones, lo que se comprometería, primero, la capacidad de uno de los negociantes en el contrato y, segundo, respecto a la factura, como hasta el momento no se ha acreditado la delegación aludida, se socavaría la posibilidad de hacer exigible el título ante la entidad.

Se aduce que esta situación se remedió con la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público, no obstante, el título aportado no cumple con las exigencias formales para hacerlo efectivo, pues no se allegaron los documentos que conforman la unidad jurídica la base para su cobro.

Se extrae del texto “*Lineamientos Jurisprudenciales sobre la Conciliación Judicial y Extrajudicial en lo Contencioso Administrativo*” (año 2014), elaborado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, lo anotado acerca de las conciliaciones para asuntos administrativos celebradas ante el Ministerio Público, lo siguiente:

---

*facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.*

*PARAGRAFO. En el caso de las Empresas que venden tiquetes de transporte no será obligatorio entregar el original de la factura. Al efecto, será suficiente entregar copia de la misma.*

*PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para el caso de facturación por máquinas registradoras será admisible la utilización de numeración diaria o periódica, siempre y cuando corresponda a un sistema consecutivo que permita individualizar y distinguir de manera inequívoca cada operación facturada, ya sea mediante prefijos numéricos, alfabéticos o alfanuméricos o mecanismos similares.*

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

*“El artículo 12 del Decreto 1716 de 2009<sup>10</sup> prevé que, en caso de prosperar un acuerdo conciliatorio, el agente del Ministerio Público deberá remitir, dentro de los tres días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación junto con el respectivo expediente al Juez o Corporación competente para su aprobación o improbación. Por su parte, la jurisprudencia contencioso administrativa ha establecido que para aprobar un acuerdo conciliatorio se debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que no haya operado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad del término para accionar, (ii) que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes, (iii) que las partes estén debidamente representadas y que sus representantes tengan capacidad para conciliar, (iv) que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, (v) que no sea violatorio de la ley, y (vi) que no resulte lesivo para el patrimonio público.*

*Así entonces, el Consejo de Estado ha efectuado diversos pronunciamientos en torno a la aprobación judicial de las conciliaciones, pues este es un requisito indispensable para que lo allí pactado sea fuente de obligaciones para las partes y haga tránsito a cosa juzgada.*

*Ha precisado el Consejo de Estado que el juez administrativo debe velar porque la conciliación respete la ley y no resulte lesiva para el patrimonio público, por lo que, hasta tanto no se produzca la aprobación judicial, la conciliación no produce ningún efecto, y por consiguiente, las partes pueden desistir o retractarse del acuerdo logrado, no pudiendo por tanto el juez impartirle aprobación u homologarla cuando media manifestación expresa o tácita de las partes o una ellas en sentido contrario (...)*”

Para señalar, que el acta de conciliación junto con el respectivo auto aprobatorio de la misma, constituyen un título ejecutivo complejo, tal como lo asevera el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Auto del 1 de julio de 1999 (rad. 15721), que al respecto indicó:

*“Reitera la Sala que en la medida en que la ley establece como requisito de validez y eficacia de la conciliación en asuntos administrativos la previa aprobación u homologación por parte del juez, hasta tanto no se produzca esa aprobación la conciliación no produce ningún efecto y por consiguiente las partes pueden desistir o retractarse del acuerdo logrado, no pudiendo por tanto el juez que la controla impartirle aprobación u homologarla cuando media manifestación expresa o tácita de las partes o una ellas en sentido contrario.(...)”<sup>11</sup>*

Documental, que una vez obtenida, presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada, tal como lo consagra el Decreto 1069 de 2015 en su artículo 2.2.4.3.1.1.13. Con base en lo esgrimido, a propósito de la conciliación llevada a cabo, no se encuentran las piezas que hagan factible el cobro pretendido al Ministerio del Interior, pese a reconocerse la Conciliación Extrajudicial como un camino válido para superar el inconveniente presentado, no se han aportado las piezas necesarias que conforman el título complejo indicado.

En consecuencia, en este asunto no se ha adjuntado el título ejecutivo complejo, conforme a lo indicado, en consecuencia, no es posible librar el mandamiento de pago pretendido por la parte ejecutante.

<sup>10</sup> Actualmente, compilado en el artículo 2.2.4.3.1.1.12. del Decreto 1069 de 2015.

<sup>11</sup> También revisese Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 20 de noviembre de 2003, expediente 23919.

PROCESO: 11001334306620200004000  
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ORIÓN 9  
DEMANDADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR  
ACCIÓN: EJECUTIVA

Con fundamento en las anteriores consideraciones el Despacho

### **RESUELVE**

PRIMERO: Niéguese el mandamiento de pago.

SEGUNDO: Devuélvase la demanda y los anexos de la demanda sin necesidad de desglose.

TERCERO: Reconózcase personería al Abogado LUIS ALFREDO ROJAS LEON como apoderado del demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA  
JUEZ**

*Firmado Por:*

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA  
JUEZ  
JUZGADO 066 ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA DE LA CIUDAD DE  
BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

*Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12*

*Código de verificación:*

**688f6f823466e2ad814d22340aa4b93168e4ebd51c1d448c4c0a97542e21a539**

*Documento generado en 10/09/2020 12:45:23 p.m.*