



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**  
Medellín, mayo veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de Control:** Proceso Ejecutivo  
**Demandante:** FINANCIERA DANN REGIONAL  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA  
**Radicado:** 05001333300120210015100  
**Asunto:** NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

Financiera Dann Regional Compañía de Financiamiento S.A. a través de apoderado judicial presentó demanda ejecutiva en contra del **Departamento de Antioquia**, indicando como hechos que INSOAM SAS EMITIO LA FACTURA DE VENTA No. 3596 del 31 de enero de 2019 por valor de \$527.340.691 a cargo del ejecutado por la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado del corregimiento El Silencio del municipio de Carepa, Antioquia, según contrato de obra No. 4600006123 de 2016 cisionado por No. 2017-00-37-0001. La factura tenía como fecha de vencimiento el 28 de febrero de 2019 y como fecha de vencimiento SIF del 28 de agosto de 2019.

Que, con el fin de obtener el desembolso de parte de la ejecutante, INSOAM SAS, endosó en propiedad y con responsabilidad la factura ya señalada; agregó que al Departamento de Antioquia, le fue notificado el endoso el 14 de febrero de 2019. Además señaló que hasta la fecha de la presentación de la demanda, el deudor ha realizado varios abonos en relación con el préstamo ya indicado sobre la suma de \$527.340.691 por lo que el saldo actual es de \$47.503.795.00 por concepto de capital.

Además refirió que, desde el 29 de agosto de 2019, el Departamento de Antioquia incumplió con las obligaciones a su cargo. Por último, señaló que el título ejecutivo contiene una obligación clara expresa y exigible y cumple con lo dispuesto en las normas que regulan la factura como título valor, constituyendo título ejecutivo suficiente para librar mandamiento de pago.

De conformidad con lo antes narrado, solicitó como pretensiones:

*“PRIMERA: PAGO DE CAPITAL. Que se libre mandamiento ejecutivo a favor de la sociedad ejecutante y en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, por la suma de \$47.503.795, por concepto de capital, en relación con la factura de venta No. 3596 del 31 de enero de 2019.*

*SEGUNDA: PAGO DE INTERESES DE MORA. Que se libre mandamiento ejecutivo a favor de la sociedad ejecutante y en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, por el valor de los intereses moratorios a la tasa máxima legal sobre el capital, a partir del 29 de agosto de 2019 y hasta la fecha en que sean efectivamente pagados, en relación con la factura de venta No. 3596 del 31 de enero de 2019.*

*TERCERA: CONDENA EN COSTAS. Que se condene al ejecutado a pagar los gastos del proceso y agencias en derecho.”*

### **DEL MANDAMIENTO DE PAGO**

Para que proceda el proceso ejecutivo en el que el ejecutante pueda ver efectivizado su pretensión, debe analizarse el título que corresponde a la ejecución, en donde conste una obligación clara, expresa y exigible. Por su parte el artículo 81 que modificó el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011 respecto de la materia reguló así:

*“Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos. Salvo lo establecido en este código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, 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 General del Proceso para el proceso ejecutivo. El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.*



*En relación con el mandamiento de pago, regulado en el artículo 430 del Código General del Proceso, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán las siguientes reglas:*

*Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.*

*Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. No obstante, los defectos formales del título ejecutivo podrán reconocerse o declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.”*

Los documentos traídos con la demanda se deben valorar en su conjunto para establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación con las características exigidas por los artículos señalados. El título ejecutivo deberá demostrar la existencia de una prestación en beneficio del ejecutante, es decir, que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, dar, o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible<sup>1</sup>; son requisitos que debe contener cualquier tipo de título ejecutivo, no importa su origen.

En cuanto a la formalidad de los títulos ejecutivos, estos deben dar cuenta de la existencia de la obligación, es decir que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviera fuerza ejecutiva conforme a la ley. Además de ser auténticos.

Lo anterior, impone que se deban aportar documentos en los que se expresen fehacientemente las condiciones materiales de la obligación ejecutada, por lo tanto, los documentos aportados deben contener los requisitos exigidos por la ley<sup>2</sup>.

De otro lado, no puede confundirse la noción de título ejecutivo con la de título valor, pues se trata de documentos que tienen distintas características jurídicas y principios que los individualizan y diferencian.

Los títulos valores son bienes mercantiles que de acuerdo con el artículo 619 del Código del Comercio, constituyen documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora. Lo que significa, que el título valor no requiere de otros documentos para que se puede efectuar el cobro jurídico, eso es lo que quiere decir documento autónomo; el derecho literal refiere a que se consigne en el derecho de manera clara, expresa y exigible.

De otro lado, el Código de Comercio fija el concepto y las generalidades de los títulos valores, dentro de los cuales se haya la factura cambiaria, así entonces, estos documentos pueden ser de contenido crediticio, corporativo o de participación y de tradición o representativos de mercancías, art. 619 del Código de Comercio.

No obstante, para que produzca los efectos previstos por las normas del código de comercio, deben contener los requisitos legales excepto que ella los presuma; aunque la omisión de tales menciones y requisitos no afecte el negocio jurídico que dio origen al

---

<sup>1</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 31 de enero de 2008, radicación número 44401 23 31 000 2007 00067 01 (34201), C.P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Expediente No. 11001-03-15-000-2007-01081-00(REV) de 30 de septiembre de 2014, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.



documento o acto, esto de conformidad con el art. 620 del C.CO, pero sí hace que pierda el carácter de título valor.

La Factura cambiaria, es un título valor que el vendedor o prestador del servicio puede librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio (ar. 772 del C.Co) deberá reunir, los requisitos del artículo 621 del mismo estatuto mercantil y los del artículo 617 del Estatuto Tributario Nacional<sup>3</sup> o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes (art.774 C.Co, artículo 3° la Ley 1231 de 2008):

*“Artículo 3°. El artículo 774 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, quedará así: Requisitos de la factura. La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:*

- 1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendario siguientes a la emisión.*
- 2. La fecha de recibo de la factura, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.*
- 3. El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.*

*No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.*

*En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.*

*La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas.*

Ahora bien, el título ejecutivo es aquel que reúne los requisitos del artículo 422 del C.G.P. para su cobro por vía de ejecución, es decir, un documento proveniente del deudor o d su causante en donde conste una obligación clara expresa y exigible, en el que no se requiere la concurrencia de las características ya mencionadas de un título valor, tales como su legitimación o la autonomía; y tiene formas diversas de negociación como la cesión (artículo 1959 y ss del Código Civil).

Como puede notarse, si bien un título valor es un título ejecutivo, porque proviene de un deudor y contiene una obligación clara, expresa y exigible, no todo título ejecutivo es un título valor; ambos tienen exactamente las mismas características; pero a los títulos valores, los diferencia la incorporación de valor por ministerio de la ley, cuando se cumplen los requisitos especiales que ella exige.

Para resumir, el proceso ejecutivo, requiere la existencia de un título ejecutivo desde la formulación de la demanda, debidamente conformado que demuestre al juez la existencia a favor del ejecutante y a cargo de un ejecutado de obligaciones, como ya se dijo, claras

---

<sup>3</sup> Decreto 624 de 1989, art 617;”Para efectos tributarios, las facturas..., deberán contener: a)Apellidos y nombre o razón social y numero de identificación tributario del vendedor o de quien presta el servicio; b) número y fecha de la factura; c) descripción específico o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados; d) valor total de la operación.



expresas y exigibles<sup>4</sup>, emanadas del deudor, es decir, que cumpla con las condiciones señaladas en el artículo 422 del C. G. del P.

**“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”**

Por lo tanto, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen o no prueba idónea de la existencia de una obligación con las características legales exigidas, si es así, habrá título ejecutivo, el cual debe demostrar la existencia de una pretensión en beneficio de una persona.

Cuando se refiere que el documento provenga del deudor implica que este lo haya suscrito aceptándolo que para el caso de la factura, el artículo 773 del Co de Co también subrogado por la Ley 1231, indica la forma en que se da su aceptación:

**“(…) El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.**

**La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los diez (10) días calendarios siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.**

**PARÁGRAFO.** *La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio. Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio.”*

---

<sup>4</sup> Expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito o deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. La obligación es Clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. Es exigible cuando pueda demandarse el cumplimiento de esta por no estar pendiente de un plazo o condición. Es decir, el término en el que debió cumplirse la obligación se encuentre vencido o cuando ocurriera una condición y a 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.



Teniendo de presente lo anterior, se procederá a estudiar el asunto en concreto.

### CASO EN CONCRETO

En primer término, la parte ejecutante afirma que la factura proviene de INSOAM SAS quien emitió la FACTURA DE VENTA No. 3596 del 31 de enero de 2019 por valor de \$527.340.691 a cargo del ejecutado por la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado del corregimiento El Silencio del municipio de Carepa, Antioquia, según contrato de obra No. 4600006123 de 2016 cisionado por No. 2017-00-37-0001. La factura tenía como fecha de vencimiento el 28 de febrero de 2019 y como fecha de vencimiento SIIF del 28 de agosto de 2019. Se advierte que no se está frente a una acción cambiario, aunque se esté esgrimiendo una factura como título valor, toda vez que el negocio subyacente que dio origen a esta fue un contrato estatal<sup>5</sup> el cual está ligado. Por lo tanto, la solicitud de librar mandamiento de pago no podrá prosperar teniendo en cuenta las diferencias entre el título valor y título ejecutivo.

Cuando se presenta como causal de recaudo un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos normalmente actas y facturas como en este caso- elaboradas por la entidad contratante y el contratista, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y de los que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y contra de la otra.

En virtud de lo anterior, la factura de venta aquí presentada resulta estar atada al negocio subyacente y dejan de ser un título valor autónomo para integrar un conjunto de documentos cuya autenticidad es requerida a fin de deducir los efectos de un verdadero título ejecutivo; es que ni el contrato solo es suficiente, pues es necesario que se aporte los soportes documentales que indiquen y den cuenta de su vigencia y ejecución, es decir, las actas correspondientes o documentos relacionados.

No se puede aceptar que la factura aportada constituye un título valor, porque para este caso, como se dijo antes, se requiere que cumpla unos requisitos de los cuales adolece la factura aportada, no se puede tomar un documento autónomo por carecer de los requisitos legales. En cuanto a título ejecutivo, tampoco se puede afirmar que así lo constituya, en virtud a que se requiere integrar el título fuente de ejecución; el ejecutante no aportó los demás elementos integradores del título ejecutivo, como son; el contrato, las actas, informes de actividades, entre otros, se adjuntaron unas planillas en Excel las cuales son ilegibles.

En consecuencia, se insiste en que las facturas derivadas de un contrato estatal no pueden tomarse como un título valor, porque su derivación del contrato administrativo las hace parte de un título complejo dadas las solemnidades que se predicán para los contratos estatales.

La factura cambiaria deriva de un contrato mercantil y no de los estatales, es decir, en aquellos que son de carácter privado, el acuerdo de voluntades se resume en el documento de la factura; mientras que el contrato estatal o con las entidades administrativas están supeditados a normas especiales donde priman los principios de selección objetiva del contratista y se imponen una serie de requisitos formales que garanticen la transparencia en el manejo del erario que se invierte en la ejecución de dicho contrato: razón por la cual no es posible ejecutar a la

---

<sup>5</sup> Hecho primero de la demanda



administración solo con las facturas y más teniendo en cuenta que la factura objeto de cobro no tiene la firma del contratante, es decir del Departamento de Antioquia, ni fecha de recibida. Se reitera, que aceptar solo la factura, implicaría obviar estos principios y desconocer el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, no se ha cumplido con las exigencias necesarias para librar mandamiento de pago, toda vez que los documentos no aportados, son requeridos para deducir tal condición; no basta las anotaciones impuestas en la factura, o los correos que adjuntan con el escrito de la demanda, se requiere saber el estado de ejecución del contrato, su vigencia, sus prórrogas y adiciones, si las hubo, también que si se ha suspendidos, por cuanto de ello dependerá la claridad y exigibilidad de la obligación demandada, la cual deriva de un contrato solemne toda vez que se trata de una entidad pública.

En consecuencia, esta Judicatura se abstendrá de librar mandamiento de pago a favor del ejecutante y en contra del Departamento de Antioquia.

**En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Denegar el mandamiento de pago solicitado por el apoderado de **Financiera Dann Regional Compañía de Financiamiento S.A.** en contra del Departamento de Antioquia por las razones indicadas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Reconocer personería al abogado Juan Manuel Velásquez García con T.P. 187.678 del C.S. de la J. para representar los intereses de la parte ejecutante, de conformidad con el poder que obra a folio 3 del expediente electrónico, archivo: “demanda ejecutiva”

**TERCERO:** Notifíquese el presente proveído de conformidad con la ley 2080 de 2021 y concordantes a los siguientes correos

[cfc@dannregional.com.co](mailto:cfc@dannregional.com.co)

[mv@pactoabogados.co](mailto:mv@pactoabogados.co), [pactoabogados@gmail.com](mailto:pactoabogados@gmail.com)

[procuraduría107notificaciones@hotmail.com](mailto:procuraduría107notificaciones@hotmail.com)

Enlace del expediente

<https://etbcsj->

[my.sharepoint.com/:f:/r/personal/adm01med\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Documents/050013333001/202100151?csf=1&web=1&e=5vfXew](https://my.sharepoint.com/:f:/r/personal/adm01med_cendoj_ramajudicial_gov_co/Documents/050013333001/202100151?csf=1&web=1&e=5vfXew)

**Notificación por Estados electrónicos**

Fecha de publicación 08 de junio de 2021

Victoria Velásquez

Secretaria

**NOTIFIQUESE**

**Firmado Por:**

República de Colombia



Rama Judicial del Poder Público

**OMAIRA ARBOLEDA RODRIGUEZ**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN**

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:

**860426444d343fa948b4411d643ed5c3c6a09a73efbaf4c12a7e5e39fd3e0e5e**

Documento generado en 07/06/2021 11:25:05 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**