



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

EJECUTANTE:	ISMAEL ANTONIO CHAPARRO CAMARGO
EJECUTADO:	MUNICIPIO DE LABRANZAGRANDE
RADICACIÓN:	15759-33-33-002-2020-00045-01
REFERENCIA:	EJECUTIVO
ASUNTO:	APELACIÓN CONTRA AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO – ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DE CONTRATO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto proferido el 18 de agosto de 2020, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso negó el mandamiento de pago.

I. ANTECEDENTES

El señor ISMAEL ANTONIO CHAPARRO CAMARGO, a través de apoderado, presentó demanda ejecutiva con las siguientes pretensiones¹:

- Que se ordene el pago de \$103.321.809,17 por concepto de saldo a favor contemplado en el acta de liquidación bilateral “y demás documentos derivados de la ejecución del contrato (sic) obra pública (sic) No 074 de 2015”.
- Que se condene a la entidad demandada a la indexación de la anterior suma de dinero.
- Que se ordene el pago de los intereses moratorios causados desde que se hizo exigible la obligación (22 de noviembre de 2017) hasta la fecha en que se efectúe su pago, liquidados de conformidad con el numeral 8.º del artículo 4.º de la Ley 80 de 1993.
- Que se condene a la entidad ejecutada al pago de las costas procesales y agencias en derecho.

La parte ejecutante alegó que el título ejecutivo en este caso es complejo y está conformado por el acta de liquidación bilateral del contrato de obra pública 074 de 2015, así como “**actas parciales, acta de recibo final,**

¹ Archivo 2 del expediente electrónico.

factura, cuenta de cobro y el mismo contrato de obra pública, el cual describe en la cláusula octava – Forma de Pago”.

Recibida la demanda, el despacho de primera instancia negó el mandamiento de pago mediante la providencia que ahora es materia de la alzada.

II. RECURSO DE APELACIÓN

1. Auto recurrido²

Se trata del auto del 18 de agosto de 2020, dictado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso. Los argumentos que sustentaron el proveído fueron los siguientes:

Expresó que la jurisprudencia ha indicado que la liquidación bilateral del contrato es un negocio jurídico extintivo en el cual se realiza un balance de las obligaciones de las partes, así que, si no se dejan plasmadas salvedades, constituye título ejecutivo.

Agregó que las partes no pueden desconocer los pactos contemplados en ese documento en virtud de los principios que indican que nadie puede alegar su propia culpa para fundar su pretensión (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*), a nadie le es lícito venir contra sus propios actos (*venire contra factum proprium non valet*) y la buena fe debe imperar en las relaciones jurídicas y en el proceso judicial (*bona fides*).

Explicó que en este caso el acta de liquidación bilateral del contrato cuenta con un cuadro que corresponde al balance general del acuerdo de voluntades, en el que aparece en ceros el ítem de “valor a pagar”, sin que se haya registrado alguna salvedad o inconformidad.

Señaló que, de haberse dejado alguna salvedad, el contratista debía presentar una demanda de controversias contractuales y no una ejecutiva.

Aclaró que las actas parciales de obra o de recibo final no prestan mérito ejecutivo cuando el contrato ya fue liquidado.

² Archivo 4 del expediente electrónico.

Por lo anterior, consideró que el acta de liquidación bilateral del contrato de obra pública 074 de 2015 no reúne los elementos para considerarse título ejecutivo.

2. Recurso de apelación³

Inconforme con la decisión anterior, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación y pidió que se revoque la decisión por las siguientes razones:

Hizo alusión al artículo 297-3 del CPACA y recalcó que el contrato, las actas parciales, los comprobantes de egreso, las cuentas de cobro y las facturas *“entre todos conform[an] un título ejecutivo que normativa y jurisprudencialmente se ha nominado título ejecutivo complejo”*.

Explicó el concepto de título complejo y alegó que *“con miras a establecer si los documentos allegados en el libelo constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, el operador judicial deberá analizar las situaciones de hecho y de derecho que rodean el asunto de marras, máxime cuando desde siempre se ha planteado que la firma del acta de liquidación, documento único en el que se fundó la negativa, ocurrió en un acto de buena fe y confianza legítima en torno al cumplimiento de la obligación de pago por parte del municipio y que, de analizar los demás medios de prueba, el saldo pendiente por pagar se hace claro, expreso y exigible”*.

Manifestó que en el desarrollo del contrato se suscribieron 3 actas parciales de las que se extrae que el MUNICIPIO DE LABRANZAGRANDE pagó \$452.651.973, pese a que el valor total del acuerdo de voluntades, que se cumplió a cabalidad, fue de \$565.843.622.

Resaltó que *“bajo los postulados del principio de buena fe, se presume que todas las actuaciones que los particulares gestionen o adelanten se encuentran ceñidas a éste [Art 83 C.P.- Art 28 Ley 80 de 1993], de manera que, para el sub iudice, opera la figura y se presume de derecho que el acta de liquidación fue firmada por mi prohijado confiando legítimamente en el actuar de la entidad, quien finalmente no canceló el saldo pendiente del contrato. Corresponde al demandado y no al Juez demostrar que pagó la totalidad de la deuda que emerge evidente de los medios de prueba, título ejecutivo complejo”*.

Sostuvo que el juzgado de primera instancia omitió tener en cuenta la cuenta de cobro y la factura de venta 089, ambas del 23 de noviembre de 2017, que dan fe de la deuda de \$103.321.809.17 a favor del contratista por concepto de pago final.

³ Archivo 6 del expediente electrónico.

III. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

El artículo 438 del CGP señala:

*“(...) **ARTÍCULO 438. RECURSOS CONTRA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO.** El mandamiento ejecutivo no es apelable; **el auto que lo niegue total o parcialmente** y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el **suspensivo**. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 322-2 del mismo código prescribe:

*“(...) **ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS.** El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:
(...)
2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En este caso el mandamiento de pago fue negado, así que procedía el recurso de apelación directamente o en subsidio de la reposición. Al optar la parte ejecutante por la primera hipótesis, resulta clara la viabilidad de la alzada⁴.

Asimismo, la decisión cuestionada fue notificada por estado el 18 de agosto de 2020⁵ y el recurso bajo estudio fue interpuesto el 21 de agosto del mismo año⁶, esto es, dentro de su término de ejecutoria, conforme a lo preceptuado en el artículo 322 numeral 1.º inciso 2.º del CGP⁷.

⁴ Sobre la aplicación del CGP en materia de recursos en los procesos ejecutivos que se tramitan en la jurisdicción administrativa, ver por ejemplo: C.E., Sec. Segunda, Auto 2013-00870 (0577-2017), may. 18/2017. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; C.E., Sec. Quinta, Sent. 2018-00131 (AC), ene. 31/2019. M.P. Alberto Yepes Barreiro; C.E., Sec. Primera, Sent. 2018-03505 (AC), feb. 14/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez; C.E., Sec. Tercera, Auto 2017-01147 (60717), feb. 20/2019. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; y C.E., Sec. Tercera, Auto 2003-00073 (60950), feb. 28/2019. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; entre otros. Esta última providencia señala: *“(...) de acuerdo con la remisión normativa prevista en el artículo 306 del CPACA y en virtud del principio de integración normativa, el trámite de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por esta jurisdicción será el previsto en el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único, del Código General del Proceso (CGP). // Así las cosas, **tanto la procedencia, la oportunidad y los requisitos para interponer recursos se rigen de conformidad con lo dispuesto en el CGP y no por las normas del CPACA.** (...)”* (Negrilla fuera del texto original)

⁵ Archivo 5 del expediente electrónico.

⁶ Archivo 6 del expediente electrónico.

⁷ *“(...) **ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS.** El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas: // 1. (...) **La apelación contra la providencia que se***

Cabe aclarar que la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, mediante la cual se reformó el CPACA, no es la norma procesal aplicable al trámite y resolución del presente recurso de apelación debido a la regla de transición prevista en el inciso final de su artículo 86⁸.

2. Análisis de la Sala

El recurso de apelación plantea el problema a analizar por parte de este Tribunal en el plano formal de la debida conformación del título ejecutivo. El apelante esgrime que en este caso el título es complejo y se encuentra conformado por todos los documentos surgidos en la ejecución del contrato, incluyendo su acta de liquidación de mutuo acuerdo, así como una cuenta de cobro y una factura. En estos dos últimos documentos fundamenta la subsistencia de la obligación por la que pretende iniciar la ejecución.

Sin embargo, la Sala recalca que no es posible estudiar la existencia de la obligación y la forma como debe aducirse el título de recaudo sin tener en cuenta la naturaleza del negocio que le dio origen y las manifestaciones de las partes dentro de él.

Los contratos estatales, como los contratos civiles o comerciales, son negocios jurídicos donde la autonomía de la voluntad desempeña un rol trascendental, en el marco de los principios y reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993). De ahí que los artículos 32 y 40 de la norma los defina como “*todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad*” y prescriban que “[l]as entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales”, respectivamente.

Esa perspectiva permite comprender la naturaleza y el alcance de la liquidación del contrato de mutuo acuerdo. El inciso 3.º del artículo 60 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública prescribe

dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁸ “(...) **ARTÍCULO 86. RÉGIMEN DE VIGENCIA Y TRANSICIÓN NORMATIVA.** (...)”

En estos mismos procesos [iniciados en vigencia del CPACA], 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 surtirse las notificaciones. (...)” (Subraya fuera del texto original)

que “[e]n el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”.

A partir de lo anterior, la Corte Constitucional⁹ y el Consejo de Estado (tanto la Sección Tercera¹⁰ como la Sala de Consulta y Servicio Civil¹¹) han afirmado que la liquidación implica un corte de cuentas respecto de las obligaciones de las partes una vez a finalizado el contrato, ya sea que esto acontezca normal o anormalmente.

En este sentido, las manifestaciones que las partes efectúan en la etapa de liquidación del contrato con base en la autonomía de su voluntad tienen efectos jurídicos y las vinculan a partir de los principios *pacta sunt servanda* –el contrato es ley para las partes– y de buena fe (arts. 1602 y 1603 CC)¹². En otras palabras, el acta de liquidación del contrato de mutuo acuerdo hace parte del contrato y, en consecuencia, sus términos no pueden desconocerse luego de ser aceptados libremente.

De esta premisa surgen tres consecuencias importantes, a saber: (i) las partes deben dejar las salvedades u observaciones que consideren al momento de liquidar de mutuo acuerdo el contrato, a efectos de la discusión judicial posterior de sus diferencias; (ii) si no se dejan esas salvedades u observaciones, el acta de liquidación bilateral solo podrá desconocerse, si judicialmente se determina que se configuró un vicio del

⁹ Ver, por ejemplo: C. Const., C-967, nov. 21/2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “[...] 8.3.- La liquidación de los contratos estatales (de mutuo acuerdo o unilateral) es el acto jurídico a través del cual las partes (administración y contratista) hacen un ajuste de cuentas con ocasión de las obligaciones derivadas del negocio celebrado y de las condiciones de su ejecución y cumplimiento por cada una de ellas. (...)”

¹⁰ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Sent. 2012-00003 (48627), oct. 23/2020. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez: “[...] el alcance y el sentido de la liquidación definitiva de un contrato es el de un verdadero balance o corte de cuentas, de tal suerte que solo a partir de su contenido será posible determinar si alguno de los extremos de un contrato le debe algo al otro y, de ser así, en qué cuantía. (...)”

¹¹ Ver, por ejemplo: C.E., S. de Consulta, Conc. 2016-00102 (2298), mar. 8/2017. M.P. Edgar González López: “[...] La liquidación del contrato estatal corresponde a un ajuste final de cuentas, que tiene como propósito finiquitar el negocio celebrado entre las partes mediante el reconocimiento de quién debe a quién y cuánto, o de declararse a paz y salvo, según el caso. (...)”

¹² C.E., Sec. Tercera, Sent. 1999-02932 (28671), oct. 19/2017. M.P. Stella Conto Díaz Del Castillo: “[...] En efecto, el contrato, expresión de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio ‘lex contractus, pacta sunt servanda’, consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual lo válidamente convenido habrá de ser cumplido, salvo que los obligados extingan el acuerdo o la ley así lo determine. En concordancia con la norma anterior, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todo aquello que emana de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenece, sin cláusula especial. (...)”

consentimiento¹³; y (iii) los acuerdos alcanzados por las partes que se plasmen en el acta de liquidación de mutuo acuerdo generan obligaciones que, de reunir los requisitos legales, pueden demandarse ejecutivamente.

En relación con esto último, debido a su naturaleza de negocio jurídico integrante del contrato, los acuerdos que plasman las partes al liquidarlo bilateralmente tienen la potencialidad de modificar o extinguir obligaciones preexistentes. Como se indicó antes, precisamente la naturaleza y finalidad de la liquidación corresponde a la de balance general y definitivo y, siendo así, no puede considerarse una mera formalidad sin efectos jurídicos.

Entonces, si en el curso de la ejecución del contrato surge una obligación a favor de una de las partes, pero al liquidarlo esta no se consigna ni se exige, ha de entenderse que en la autonomía de su voluntad aquellas decidieron que se retirara del mundo jurídico. En términos del derecho de las obligaciones, en estos escenarios la obligación que antes existía desaparece por remisión, transacción u otra forma de extinción prevista en el artículo 1625 del CC, según el caso.

Es por ese motivo que el acta de liquidación bilateral del contrato constituye por sí solo título ejecutivo (si se quiere, simple) cuando constan obligaciones pendientes de satisfacción. La jurisprudencia ha reiterado que en este escenario no es necesario acudir a otros documentos contractuales para identificar la existencia y características de la obligación respectiva, pese a que naturalmente se haya causado antes de dicha etapa final, dada la naturaleza del acto jurídico:

“(...) De conformidad con lo transcrito, el acta de liquidación bilateral del contrato corresponde a un título ejecutivo autónomo, habida cuenta de que dicho acto constituye un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen el estado en que quedaron sus cuentas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene. (...)”¹⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y en otra oportunidad, el Consejo de Estado sostuvo:

¹³ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Sent. 2012-00003 (48627), oct. 23/2020. M.P. José Roberto Sábica Méndez: “(...) A propósito del tema relativo a la liquidación bilateral de los contratos, la Sección Tercera de esta Corporación, de manera uniforme y reiterada, ha considerado que una vez el contrato se liquida por mutuo acuerdo entre las partes, el documento en el que esta consta contiene un consenso de los extremos contratantes que no puede ser desconocido posteriormente ante la instancia judicial por parte de quien lo suscribe, salvo que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o se deje expresa constancia de la existencia de salvedades o discrepancias respecto del cruce de cuentas que allí se consigna. (...)”

¹⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2019-02338-01 (AC), oct. 25/2019. M.P. María Adriana Marín.

“(…) Como lo ha establecido esta Corporación, el acta de liquidación bilateral o por mutuo acuerdo es **‘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’. Por lo tanto, cuando en ésta no se consigne, como salvedad, alguna ‘inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido’, el acta de liquidación bilateral constituye título ejecutivo.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que para iniciar un proceso de ejecución no es necesario que se aporte, además del acta de liquidación bilateral, el contrato liquidado u otros documentos contractuales, debido a que es precisamente en la liquidación donde se consigna el estado económico de la relación contractual así como la valoración final de las obligaciones a cargo de los contratantes. (…)¹⁵
(Subraya y negrilla fuera del texto original)

Incluso, vale la pena mencionar que la Sala de Decisión 1 de este Tribunal recientemente se refirió al respecto, así:

“(…) Tal como se señaló en la providencia citada, el Consejo de Estado ha indicado que, **cuando un contrato estatal se encuentra liquidado, solo procede la ejecución por la efectividad de las obligaciones contenidas en la liquidación bilateral, unilateral o judicial, según el caso**. La anterior tesis se sustenta en la naturaleza y los efectos de la liquidación del contrato, en la medida que la liquidación consiste, entre otros, en un ajuste final de cuentas, y en ese sentido, si la finalidad de la liquidación del contrato es definir quién debe a quién y cuánto, para cobrar obligaciones contractuales incumplidas se deberá acudir a la correspondiente liquidación. En efecto, de conformidad con lo establecido en la **Ley 80 de 1993**, las partes deben, en esta etapa de liquidación del contrato, acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, y en la correspondiente acta, hacer constar los acuerdos y transacciones a que llegaren, para poner fin a las divergencias y poder así declararse a paz y salvo.

De lo anterior se puede concluir entonces, que con la liquidación del contrato se define el estado económico del mismo, y las partes quedarán sujetas a lo consignado en ella. **De ahí que el máximo tribunal de lo contencioso administrativo haya considerado que este último documento constituye el único título ejecutivo válido cuando se ha llegado a la etapa en mención. (…)**¹⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Teniendo en cuenta estas conclusiones, la Sala encuentra que en este caso el contrato fue liquidado de mutuo acuerdo y en el acta respectiva se llevó a cabo el siguiente balance:

¹⁵ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2018-00155 (63329), oct. 28/2019. M.P. Nicolás Yepes Corrales.

¹⁶ TAB, Auto 2018-00088, oct. 13/2020. M.P. Fabio Iván Afanador García.

“(...) BALANCE GENERAL DEL CONTRATO

DESCRIPCIÓN	VALORES
Valor básico ejecutado	\$ 555,973,784.36
Valor básico pagado	\$ 555,973,784.36
Valor básico correspondiente a IVA	\$00,00
Valor pagado por IVA	\$00,00
Valor a pagar presente acta	\$00,00

(...)”¹⁷ (Negrilla fuera del texto original)

Como puede observarse, el acta de liquidación de mutuo acuerdo no estableció ninguna obligación pendiente a favor del ejecutante, pues expresamente indicó que el valor ejecutado era exactamente equivalente al pagado. Tampoco aparecen salvedades y, si se hubieran consignado, permitirían el ejercicio de una demanda de controversias contractuales y no una ejecutiva, como bien lo reseña el auto apelado.

Por lo anterior, la Sala concluye que el juez de primera instancia acertó al negar el mandamiento de pago.

El Tribunal reitera que en este caso el problema no es meramente formal, es decir, atinente a qué documentos conforman el título ejecutivo. No se trata de buscar en qué documento surgido en la ejecución del contrato aparece un saldo a favor del contratista para demandar, sin que importe el acta de liquidación, bajo el pretexto de que el artículo 297-4 del CGP¹⁸ en general considera título ejecutivo todo documento contractual en el que consten obligaciones claras, expresas y exigibles.

Aunque se aceptara que para esos efectos también deben valorarse la cuenta de cobro y la factura que se mencionan en el recurso, en todo caso se colegiría que eventualmente pudo existir una obligación, pero que la misma se extinguió consensuadamente al momento de suscribirse en ceros el acta de liquidación bilateral del contrato. Sin la formulación de salvedades, únicamente podría desconocerse este documento si se acredita la configuración de algún vicio del consentimiento, lo cual no es posible en el juicio ejecutivo.

¹⁷ Archivo 2 del expediente electrónico, pp. 29-31.

¹⁸ “(...) **ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

(...)

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo 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, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones. (...)”

Por ende, en la hipótesis planteada por el ejecutante tampoco podría hablarse de la configuración de un título ejecutivo, aunque fuera complejo, porque la obligación no sería exigible en la actualidad, de modo que ni aún en este evento podría iniciarse la ejecución en la forma y por los valores indicados en la demanda.

Finalmente, los artículos 422 y 430 del CGP estatuyen que el juez debe librar el mandamiento de pago cuando con la demanda se aporte un título ejecutivo y esta connotación solo aparece cuando aquel incorpora una obligación clara, expresa y exigible que, además, está contenida en un documento que la ley considere como tal y cumpla el requisito de autenticidad. Si el documento carece de alguno de estos elementos, debe negarse el mandamiento, como lo explica la doctrina:

*“(...) Así las cosas, frente a la falta de los documentos necesarios para librar el mandamiento de pago, el juez administrativo no debe aplicar lo dispuesto en el artículo 170 del CPACA, referente a decretar la inadmisión de la demanda para que sea corregida, como erradamente lo han hecho algunos Juzgados y Tribunales, sino que tiene que atenderse a lo preceptuado directamente por el artículo 497 del CPC, que expresa: ‘Presentada la demanda con arreglo a la ley, 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 aquél considere legal’. En el mismo sentido, **el artículo 430 del CGP, no ofrece otra salida procesal. Se advierte que es la misma ley, la que condiciona la decisión del juez: libraré mandamiento solo cuando con la demanda se acompañen los documentos que presten mérito ejecutivo, es decir, la acreditación del mérito ejecutivo de los documentos aportados con la demanda debe encontrarse satisfecha al momento en que el juez entre a decidir sobre la procedencia del mandamiento, no después. Además, la posibilidad de corrección de la demanda resulta aplicable a los procesos ordinarios o de conocimiento, no a los de ejecución. (...)”**¹⁹ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

El Consejo de Estado ha llegado a la misma conclusión, según se observa a continuación:

“(...) 2.6.- Ahora bien, en relación con la oportunidad para constituir el título ejecutivo, también se ha pronunciado el Consejo de Estado indicando:

*‘(...) ésta (sic) **corresponde a la de presentación de la demanda y que resulta inadmisibles que se pretenda, a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago.***

¹⁹ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013, pp. 450-451.

2.7.- Así lo expuesto, es claro que el título ejecutivo como el medio para hacer efectiva una obligación clara, expresa y exigible, **debe acreditarse desde el momento mismo de la radicación de la demanda.** (...)”²⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Entonces, el operador judicial tiene el deber de verificar que el título aducido reúna los requisitos formales y sustanciales respectivos a efectos de iniciar la ejecución, sin encontrarse limitado a esperar la oposición del ejecutado, ya que esta demostración es indispensable desde la presentación de la demanda.

Por todo lo antedicho, el auto apelado se confirmará en su integridad.

IV. COSTAS PROCESALES

No se emitirá condena en costas en razón a que aquello solo procede tratándose de sentencias, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión 3 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el 18 de agosto de 2020, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso negó el mandamiento de pago, por las razones expuestas en esta providencia.


SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al despacho de origen, para lo de su cargo.

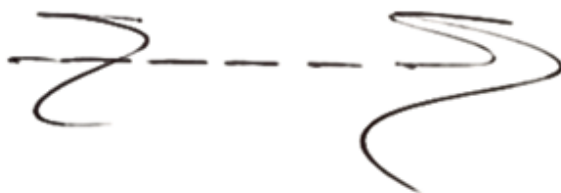
Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

²⁰ C.E., Sec. Tercera, Auto 2017-00844 (62946), oct. 28/2019. M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado (e)



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado