

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, treinta y uno (31) de enero de dos mil veinte (2020).

Auto interlocutorio No. 23

EXPEDIENTE: 76109-33-33-002-2018-00235-01
DEMANDANTE: SOCIEDAD INTECOP LTDA
DEMANDADO: DISTRITO DE BUENAVENTURA
PROCESO: EJECUTIVO
TEMA: NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO POR DIFERENCIA EN LOS VALORES DE LAS ORDENES DE PAGO
DECISIÓN: REVOCA Y ORDENA LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO

MAGISTRADO PONENTE: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandante, contra el Auto Interlocutorio No. 474 del 18 de octubre de 2018 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura, por medio del cual se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado.²

II. ANTECEDENTES

La Sociedad Intecop Ltda presentó demanda ejecutiva³ contra el Distrito de Buenaventura, a fin que se librara mandamiento de pago en su contra por la suma de ciento diecisiete millones setecientos veinte mil pesos m/cte (\$ 117'720.000), representado en el acta de liquidación del

¹ Fls.307-325

² Fls. 1205 - 1213 c4

³ Fls.1 - 25 C-1

contrato por mutuo acuerdo suscrito entre el ente territorial y la demandante.⁴

III. PROVIDENCIA RECURRIDA (Fls. 1205-1213)

Mediante Auto Interlocutorio No. 474 del 18 de octubre de 2018⁵, el Juez de primera instancia se abstuvo de librar mandamiento de pago contra el Distrito de Buenaventura, aduciendo que la obligación que se pretende ejecutar no era clara, expresa y exigible, puesto que no había concordancia entre el contrato suscrito entre las partes, las órdenes de pago, el acta de liquidación y lo pedido en la demanda, señalando como falencias que **i)** los informes presentados por el contratista no contienen la firma del interventor, **ii)** los libros de matrículas y de notas finales contienen inconsistencias que generan inseguridad sobre la existencia de los estudiantes y la prestación del servicio, **iii)** las actas de visita están firmadas por una persona de la que no se tiene certeza si fue designada por el consorcio para ejercer la interventoría, y **iv)** las órdenes de pago reconocen valores mensuales diferentes a los cobrados, de manera que esas diferencias no daban certeza del servicio prestado.

Continuando con su argumentación, manifestó que "...las exigencias para librar mandamiento de pago, cuando el título ejecutivo es contractual, consisten por un lado en aportar copia auténtica del contrato, del acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento y/o del acta de liquidación, y de otro lado en aportar cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, donde consten obligaciones claras, expresas, exigibles y se pruebe el cumplimiento de las condiciones dispuestas por los contratantes dentro del mismo contrato para exigir el cobro ante la administración por el servicio prestado, requisitos que en el presente caso fueron acordados en la cláusula cuarta del contrato,...".

Por lo expuesto, concluye que la obligación no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 422 del Código General del Proceso, pues habían situaciones pendientes de declaración, por lo cual recomendó adelantar el escenario del proceso de controversias contractuales.

IV. RECURSO DE APELACIÓN (Fls. 1214 - 1219)

La anterior decisión fue objeto de apelación por parte del apoderado de la parte ejecutante, señalando que los documentos que acompaña con

⁴ Fls. 42-43 c. ppal.

⁵ Fls. 169-171

RADICACIÓN No.: 76109-33-33-002-2018-00235-01
DEMANDANTE: INSTITUTO TÉCNICO COMERCIAL PILOTO
DEMANDADO: DISTRITO DE BUENAVENTURA
EJECUTIVO

la demanda ejecutiva cumplen los requisitos para librar el mandamiento de pago, manifestando:

"(...) Como quiera señor Juez que su concepto frente a este proceso es que los documentos anexos al contrato y el contrato mismo no constituyen recaudo ejecutivo, es conveniente recordarle que no todos los documentos que se han presentados como pruebas en la demanda hacen parte del mérito ejecutivo pues algunos son complementación del contrato para su ejecución del contrato y no de la esencia de los que se requieren para considerar que presta mérito ejecutivo.

No se debe olvidar señor Juez que las cuentas de cobros son asimilables a las letras de cambios de conformidad con los artículos 621 y 774 del código de comercio, lo que por sí sola tiene fundamento legal en el mérito ejecutivo sin desconocer que existe un contrato de prestación de servicios educativos y no de servicios profesionales como lo dice usted, lo que obliga para su desarrollo y cumplimiento por parte del contratista realizar una serie de actividades que deben ser demostrables a través de documentos los cuales muchos de ellos que por tratarse de un título complejo están estrictamente ligados entre si entre otros el contrato, las cuentas de cobros, las órdenes de pago, el acta de liquidación del contrato. Otros que convergen a estos no son de la esencia de los documentos principales

Estas apreciaciones tienen su fundamento legal y su respaldo jurídico que establece indiscutiblemente el mérito ejecutivo que le permite al juzgador ordenar el mandamiento de pago. (...)"

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con el artículo 153 del CPACA que atribuye a los Tribunales Administrativos, en segunda instancia, el conocimiento de los recursos de apelación interpuestos contra los autos dictados en primera instancia por los jueces administrativos, susceptibles de dicho medio de impugnación.

Ahora, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 243 del CPACA y teniendo en cuenta que al negar el mandamiento de pago se termina el proceso, es procedente atender la apelación por ser una decisión que se enmarca en el numeral 3º del mismo artículo.

5.2. Problema jurídico

El caso que se somete a consideración de la Sala, se contrae a establecer si se debe librar mandamiento de pago contra el Distrito de

Buenaventura, atendiendo los requisitos de una obligación clara, expresa y exigible, o si en caso contrario, debido a las inconsistencias que plasmó el a-quo en su providencia, debe confirmar la decisión de primera instancia.

5.3. Marco normativo y jurisprudencial.

Conforme al artículo 297.4 del CPACA constituye título ejecutivo “[...] 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*”.

Ahora, sobre los procesos ejecutivos, el Consejo de Estado ha precisado:

“...el o los documentos que den cuenta de la existencia de una obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante. La obligación contenida debe ser expresa, por lo que “[...] deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones”. Es clara la obligación “cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido” y, cuando se trate de obligaciones dinerarias, estas deben “ser líquidas o liquidables por simple operación aritmética”. Y, para que preste mérito ejecutivo, debe ser además exigible, “por no estar pendiente de un plazo o condición”⁶.”⁷

A la par, en la misma providencia el órgano de cierre de esta jurisdicción determinó respecto del acta de liquidación bilateral o por mutuo acuerdo derivado de un contrato, lo siguiente:

“...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, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido”, el acta de liquidación bilateral constituye título ejecutivo⁸.”

No es pues necesario que se aporte el contrato liquidado, para

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, auto del 11 de octubre de 2006, exp. 30566; y auto de la Subsección A del 11 de febrero de 2019, exp. 62427.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, auto del 30 de julio de 2019, C.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación número: 25000-23-36-000-2018-00876-01(63243)

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, exp. 32666; reiterado en el auto de Salc Plena de lo Contencioso Administrativo del 7 de diciembre de 2010, rad. núm. 08001-23-31-000-2009-00019-02(IJ).

RADICACIÓN No.: 76109-33-33-002-2018-00235-01
DEMANDANTE: INSTITUTO TÉCNICO COMERCIAL PILOTO
DEMANDADO: DISTRITO DE BUENAVENTURA
EJECUTIVO

configurar el título ejecutivo, debido a que en la liquidación se define el estado económico del negocio jurídico, así como el balance final de las obligaciones de las partes, debiendo estarse a lo resuelto y consignado en el acta⁹.(...)"

En ese orden de ideas, descendiendo al asunto que nos ocupa, la tesis de esta Sala de decisión será la de revocar el auto apelado bajo la siguiente premisa:

De acuerdo con el plenario se evidencia una relación contractual entre la Sociedad Intecop Ltda y el Distrito de Buenaventura, cuyo objeto fue la *"prestación del servicio educativo estatal con el Instituto Técnico Comercial Piloto para la atención de 330 estudiantes beneficiarios del programa de ampliación de cobertura educativa, con instituciones del sector privado inscritas en el banco de oferentes del distrito de buenaventura, para la vigencia lectiva 2013"*.¹⁰

Según lo acordado en el contrato para el pago, el Distrito de Buenaventura cancelaría al contratista prestador del servicio educativo, mediante 10 cuotas mensuales vencidas, un valor de 29'700.000, previa la presentación de informes y la firma del funcionario designado para la supervisión o interventoría, teniendo en cuenta el número de alumnos efectivamente atendidos.

No obstante lo anterior, según se acredita de la copia auténtica del acta de liquidación del contrato suscrita el 2 de junio de 2014 entre el Alcalde distrital de Buenaventura y el contratista que obra en el plenario, quedó establecido lo siguiente:

"(...) 8. SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA. De conformidad con la información suministrada por la supervisora, al contratista se le debe un saldo por el valor de \$117.720.000 Ciento Diez y Siete Millones Setecientos Veinte Mil Pesos m/cte. Distribuidos en cuatro (4) cuotas (Quinta, Séptima, Octava y Novena) cada una por un valor de \$29.430.000 Veintinueve Millones Cuatrocientos Treinta Mil Pesos m/cte.

9. SALDO A FAVOR DEL MUNICIPIO: De conformidad con la información suministrada por la supervisora, al Municipio se le debe un saldo por el valor de \$1.080.000 Un Millón Ochenta Mil Pesos m/cte, por concepto de alumnos desertores. Distribuidos en cuatro (4) cuotas (Quinta, Séptima, Octava y Novena) cada una por un valor de \$270.0000 Doscientos Setenta Mil Pesos m/cte.

ACEPTACION DE LIQUIDACION DEL CONTRATO: Las partes manifiestan que aceptan los términos de la presente liquidación y se liberan mutuamente

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, auto de 19 de julio de 2006, exp. 30770; auto del 11 de noviembre de 2009, exp. 32666; auto del 30 de julio de 2008, exp. 28346; y auto de la Subsección A del 30 de enero de 2013, exp. 44679.

¹⁰ Fl. 29 C. Ppal

de cualquier otra obligación, no obstante, queda pendiente por pagar en esta liquidación un saldo a favor del contratista por el valor de \$117.720.000 Ciento Diez y Siete Millones Setecientos Veinte Mil Pesos m/cte. Distribuidos en cuatro (4) cuotas (Quinta, Séptima, Octava y Novena) cada una por un valor de \$29.430.000 Veintinueve Millones Cuatrocientos Treinta Mil Pesos m/cte. (...)"¹¹

Por ende, de lo anterior es claro que el ente territorial le adeuda al contratista prestador, la suma de \$117.720.000 de pesos, por concepto de las cuotas quinta, séptima, octava y novena; a la par que el Municipio cuenta con un saldo a favor de \$1.080.000 (Un Millón Ochenta Mil Pesos m/cte), por concepto de alumnos desertores.

Así las cosas, para esta Corporación, del acta de liquidación del contrato allegada como título ejecutivo es posible colegir que hay una obligación clara, expresa y exigible entre las partes, toda vez que se tiene certeza del deudor y el acreedor (el Distrito y sociedad Intecop), del mismo modo la obligación está delimitada en un monto plasmado en el acta de liquidación del contrato -la suma de \$117.720.000 de pesos, y finalmente dicha obligación es exigible, atendiendo el hecho de ser una obligación de tracto sucesivo durante ejecución del contrato, donde el contratista cumplió con su respectiva obligación, por consiguiente el plazo que debía cumplir en el tiempo la misma ya feneció, y es por esto que, contrario a lo expuesto por el a-quo, se cumple a cabalidad con los requisitos exigidos por la norma procesal para librar mandamiento.

Ante los argumentos ya expuestos, no son de recibo las consideraciones expuestas por el a-quo en la providencia impugnada, ya que desde su análisis entra a desnaturalizar la esencia del proceso ejecutivo y los requisitos que a su vez se requieren para librar el mandamiento de pago en casos como el de estudio, desconociendo la presunción de legalidad del acta de liquidación del contrato que hasta el momento no ha sido desvirtuada. Se trae a colación providencia del Consejo de Estado, en la que sobre ese aspecto se dijo:

"(...) 7. Los actos administrativos de liquidación (unilateral o bilateral), este goza de una presunción de legalidad que obliga a las partes en los términos de su contenido, sin perjuicio de que el juez del contrato, en desarrollo de un proceso declarativo, pueda revisarla.

8. Así, la única forma de desvirtuar la mencionada presunción de legalidad es por medio de una sentencia judicial en la que se declare su nulidad por alguna de las causales legalmente contempladas para ello, esto es, cuando el juez contencioso administrativo encuentra probado alguno vicio que afecte su legalidad¹².

¹¹ Fls. 42-43 C Ppal

¹² Al respecto véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 9 de octubre de 2014,

RADICACIÓN No.: 76109-33-33-002-2018-00235-01
DEMANDANTE: INSTITUTO TÉCNICO COMERCIAL PILOTO
DEMANDADO: DISTRITO DE BUENAVENTURA
EJECUTIVO

9. En efecto, si una parte no está conforme con la liquidación efectuada debe acudir a un proceso judicial declarativo para que pueda ser modificada o revocada en sede judicial, sin embargo, mientras eso no ocurra, el acta de liquidación goza de plena validez y es el único título ejecutivo válido, teniendo en cuenta que es el balance final de las obligaciones a cargo de las partes.

10. En este orden de ideas, se advierte que la legalidad del acta de liquidación del contrato puede ser cuestionada en un proceso declarativo y hasta que el juez declare su nulidad, dicho acto administrativo goza de presunción de legalidad y constituye un título ejecutivo pleno.(...)"

¹³(Negrilla de la Sala)

Por lo anterior, habrá que **revocar** el auto apelado, y en su lugar, se ordenará al a-quo seguir adelante con el trámite del proceso, decidiendo sobre la procedencia de librar mandamiento de pago en la forma pedida o por los valores en los que aquél considere legal (Art. 430 del C.G.P.), teniendo en cuenta para ello las obligaciones pendientes señaladas por las partes en el acta de liquidación del contrato suscrita el 2 de julio de 2014 y que obra en el plenario, en la que se indica, se itera, que el ente territorial le adeuda al contratista la suma de \$117.720.000 de pesos, a la par que el Municipio cuenta con un saldo a favor de \$1.080.000.

5.5. Condena en costas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 del C.G.P., al que se acude por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A., este Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte recurrente, por cuanto el recurso le fue resuelto favorablemente, además que no se encuentra trabada la litis.

En mérito de lo expuesto, se

VI. RESUELVE

1. REVOCAR el Auto Interlocutorio No. 474 del 18 de octubre de 2018 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura, por las razones expuestas en este proveído.

2. En su lugar, se ordena al a-quo seguir adelante con el trámite del proceso, decidiendo sobre la procedencia de librar mandamiento de pago en el sentido que legalmente corresponda (Art. 430 del C.G.P.), y

Exp.: 28881, C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO. Providencia del 22 de julio de 2019. Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00277-02 (60613)


de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

3. Ejecutoriada esta providencia, por la secretaría de esta Corporación, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

Notifíquese y Cúmplase

Providencia discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha. Acta No. ____.

LOS MAGISTRADOS,


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS


OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA


OMAR EDGAR BORJA SOTO