

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	EJECUTIVO CONTRACTUAL
<b>DEMANDANTE:</b>	MORELCO S.A.S. E ISMOCOL S.A. - CONSORCIO MENEGUA
<b>DEMANDADO:</b>	BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S.
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2018-00125-00

I. AUTO

Procede el Despacho a resolver la procedencia de librar o no el mandamiento ejecutivo solicitado por la apoderada judicial de las sociedades MORELCO S.A.S. e ISMOCOL S.A., integrantes del consorcio MENEGUA, contra BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S., para lo cual, es necesario realizar los siguientes:

II. ANTECEDENTES

Las sociedades MORELCO S.A.S. e ISMOCOL S.A., integrantes del consorcio MENEGUA, a través de apoderado judicial, promovieron demanda ejecutiva contra BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S., con el fin de que se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero, conforme fue establecido en el acápite de pretensiones<sup>1</sup>:

"II. PRETENSIONES

*Solicitó respetuosamente se libre mandamiento de pago a favor de MORELCO S.A.S. e ISMOCOL S.A., miembros del CONSORCIO MENEGUA, y en contra de BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S. por las siguientes sumas de dinero:*

*PRIMERO: Por la suma de SEIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS PESOS (\$6.974.773.222) correspondiente al saldo no pagado del acta de liquidación de muto (sic) acuerdo del contrato ZF No. 0010-14, incluido en esa suma el impuesto al valor agregado IVA.*

*SEGUNDO: Por los intereses de mora causados sobre la suma de que trató el numeral anterior, calculados a la tasa máxima permitida en la ley, o a la tasa que determine el Tribunal, y contabilizados a partir del 30 de noviembre de 2017, o desde la fecha que*

<sup>1</sup> Folios 2 y 4

*establezca el Despacho y hasta que se pague la obligación.*

*TERCERO: Por las costas y agencias en derecho de este proceso."*

### **Hechos de la demanda**

El CONSORCIO MENGUA suscribió con BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S. el Contrato ZF No. 0010-14 del año 2014, cuyo objeto fue "LA EJECUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE ELECTROMECAÁNICO, INSTRUMENTACIÓN Y PRE ALISTAMIENTO PARA DOS ÁREAS DIFERENTES A SABER: PAQUETES DENOMINADOS C1 Y C2 CONFORME AL ANEXO BE-01-ALCANDE".

El 28 de febrero de 2017, venció el plazo de ejecución de EL CONTRATO, por lo cual las partes suscribieron la respectiva Acta de Finalización.

El 30 de junio de 2017, como consecuencia de la terminación del contrato, las partes suscribieron el acta de liquidación de mutuo acuerdo.

En virtud de dicho documento BIOENERGY se obligó a lo siguiente:

*"a. Pagar la suma de CATORCE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$14.957.059.725), de conformidad con lo señalado en la sección 10 del acta de liquidación, dentro de los treinta días calendario siguientes a la presentación de la factura por parte del CONSORCIO MENEGUA.*

*b. Pagar la suma de SETECIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL CIENTO NOVENTA Y UN PESOS (\$762.840.191), por concepto de gastos reembolsables, dentro de los treinta días calendarios siguientes a la presentación de la correspondiente cuenta de cobro.*

*c. Liberar las sumas correspondientes a la retención en garantía objeto de fiducia mercantil administrada por FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A."*

El 11 de octubre de 2017, se radicó en BIOENERGY por parte del CONSORCIO MENEGUA, la factura No. 376 por valor de \$15.108.865.303, incluido IVA, correspondiente al pago final del acta de liquidación del contrato, de conformidad con lo acordado en el numeral cuarto de la mencionada acta de liquidación.

El plazo para efectuar el pago por parte de BIOENERGY venció el 10 de noviembre, conforme a lo pactado en el acta de liquidación.

Del total de los dineros adeudados y cobrados mediante la factura No. 376, solamente realizó un pago parcial por la suma de \$8.134.092.083, en consecuencia, BIOENERGY adeuda al CONSORCIO MENEGUA la suma de \$6.974.773.222, y se encuentra en mora de pagar desde el 11 de noviembre de 2017.

La Sala deberá decidir, en primera medida, si los documentos que sirven de base de recaudo ejecutivo, contienen una obligación clara, expresa y exigible.

Medio de control: Ejecutivo Contractual  
Expediente: 50001-23-33-000-2018-00125-00  
Auto: Niega librar mandamiento de pago  
EAMC

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia en materia de procesos ejecutivos de la jurisdicción contencioso administrativa.

La competencia y la jurisdicción se encuentran íntimamente ligadas, entendiendo a la jurisdicción como la posibilidad de impartir justicia sobre los diferentes asuntos que deban tramitarse y resolverse de conformidad con los principios, parámetros y disposiciones del ordenamiento jurídico y la competencia refiere a que los negocios le sean atribuidos por la Ley o la Constitución a un determinado juez.

Tratándose de procesos ejecutivos, el numeral 6° y el párrafo del artículo 104 del CPACA establece que esta jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de lo siguiente:

*"6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.*

*...  
Párrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%."*

Con base en lo anterior, la doctrina ha señalado que con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se amplió la competencia en ejecutivos de esta jurisdicción, toda vez que ahora conocerá:

*"...de las obligaciones que tengan el carácter de títulos ejecutivos derivados de todos los contratos que sean celebrados por una entidad pública, es decir, no solo de aquellos de Ley 80 de 1993 (art. 75) sino de cualquier otro siempre que sea suscrito por la administración -es decir sujeto a cualquier régimen sustancial especial o general-... Por lo tanto, basta que se trate de un título de recaudo que provenga de cualquier contrato estatal... proferido en el marco de una controversia contractual en donde intervenga una entidad pública, sin importar que esté sujeto o no a Ley 80 de 1993, para que la acción ejecutiva dirigida a lograr su cobro judicial deba conocerla privativamente el juez administrativo, salvo los casos previstos en el numeral 1 del artículo 105 del CPACA..."<sup>2</sup>*

Ahora, sobre la calidad de entidad pública de la parte ejecutada, advierte la Sala que la misma no fue debidamente acreditada por el ejecutante en la demanda, pues allí se limitó a señalar que a Bioenergy Zona Franca S.A.S. la representa legalmente Bioenergy S.A., para lo cual aportó un certificado de existencia y representación legal que así lo corrobora, pero esto resulta a todas luces insuficiente, ya que nada se indicó sobre la participación accionaria de Bioenergy S.A.

<sup>2</sup> La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Librería Jurídica Sánchez R Ltda. Quinta edición. Página 388

No obstante lo anterior, según lo estipulado en el contrato ZF No. 0010-14<sup>3</sup> y la información publicada en la página web de Ecopetrol [www.ecopetrol.com.co](http://www.ecopetrol.com.co)<sup>4</sup>, es posible deducir que la ejecutada Bioenergy Zona Franca S.A.S. es una sociedad comercial por acciones simplificada, que ostenta la calidad de empresa pública, toda vez que, de conformidad con los estatutos de la sociedad, su único accionista es Bioenergy S.A., que a su vez es, al tener una participación accionaria del 98,95%, una de las compañías del Grupo Ecopetrol S.A. sociedad de Economía Mixta, de carácter comercial, del orden nacional.

Concordante con lo anterior, el artículo 152 *ibídem* señala los asuntos que son de competencia de los tribunales administrativos, y en su numeral séptimo preceptúa:

*"7. De los procesos ejecutivos, cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales."*

En cuanto a la competencia por factor territorial, en el numeral cuarto de artículo 156 del *ejusdem* se dispone que: "(...) *en los ejecutivos originados en contratos estatales se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato. (...)*".

Por consiguiente, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

## 2. De La Acción Ejecutiva.

El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo.

El artículo 422 del Código General del Proceso establece:

**"ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO.** *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."* (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

De conformidad con el artículo 422 del C.G.P., el título ejecutivo es aquel que contiene: (i) una obligación clara, expresa y exigible, (ii) que conste en documentos provenientes del deudor o de su causante o de una providencia judicial, (iii) que constituya plena prueba en contra del obligado. Estas tres condiciones de fondo del título ejecutivo debe revelarlas el documento, cuando el título es simple, o el conjunto de documentos, cuando es complejo.

<sup>3</sup> Ver numeral 8 de la Cláusula Décima Tercera - Confidencialidad del contrato ZF No. 0010-14, folio 116 vuelto, cuaderno 1 del expediente.

<sup>4</sup> Ver la URL: <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/sala-de-prensa/noticias/noticias-2018/noticias-2018/Modelo-de-gobernabilidad-actual>, (vista el 26 de julio de 2018).

En el proceso ejecutivo, se debe verificar que la demanda cumpla con estos requisitos de fondo, toda vez que la falta de alguno de los documentos que conforman el título ejecutivo, ocasiona la negativa de mandamiento de pago, lo que se desprende del condicionamiento para la expedición del mandamiento de pago que contempla el artículo 430 del C.G.P.<sup>5</sup>

Sobre el tema de los requisitos del título ejecutivo, el Consejo de Estado en sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010)<sup>6</sup>, manifestó:

*"...3. Los requisitos del título ejecutivo.*

*El artículo 488 del C. de P.C., establece al respecto lo siguiente:*

*"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 el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.*

*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 294."*

*Con fundamento en la anterior disposición la Sala ha precisado en abundantes providencias que el título ejecutivo debe reunir condiciones formales, las cuales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación i) sean auténticos y ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva de conformidad con la ley.*

*De igual manera se ha señalado que también deben acreditarse condiciones sustanciales, las cuales se traducen en que las obligaciones por cuyo cumplimiento se adelanta el proceso sean claras, expresas y exigibles.*

*La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición...."*

Por otra parte, el Consejo de Estado ha puesto de presente que, "por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que esté conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en las que conste la existencia de la obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> "ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)" (negrilla fuera de texto).

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 19 de julio de 2017, exp. 58341.

De ahí que la base de cobro ejecutivo del contrato de obra estatal, debe estar acompañada de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución, entre los cuales tenemos: (i) Original o copia auténtica del contrato estatal; (ii) copia auténtica del certificado de registro presupuestal, (iii) copia auténtica de las garantías (pólizas) acordadas por las partes y dispuesta en ley, junto con la copia auténtica del acto administrativo que aprobó las garantías, o del sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías; (iv) actas parciales de obra, facturas; (v) cuando quien haya celebrado el contrato, liquidado el contrato, no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que su suscripción fue en virtud de delegación, será necesario, adjuntar copia auténtica del acto administrativo que confirió dicha delegación.

No obstante, en el evento en que se suscribe el acta de liquidación del contrato por mutuo acuerdo, el Consejo de Estado, ha señalado que:

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

(...)

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

*"...El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él..."<sup>8</sup>*

**En suma, el acta de liquidación suscrita entre las partes constituye título ejecutivo.**<sup>9</sup> (Resaltado fuera de texto).

En efecto, la jurisprudencia ha puntualizado que el acta de liquidación final del contrato es un título ejecutivo autónomo siempre y cuando la respectiva acta suscrita entre las partes, contenga obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas.

En conclusión, cuando se ejecuta con fundamento en un título ejecutivo simple o complejo, es indispensable que el documento(s) que lo conforma(n), muestre(n) la existencia de la obligación con las características previstas en el artículo 422 del Código General del Proceso, es decir, que el título ejecutivo este constituido por una obligación clara, expresa y

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de junio 22 de 1995; Exp. No. 9965.

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio, once (11) de noviembre dos mil nueve (2009). Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666).

exigible<sup>10</sup>. A falta de tales exigencias necesarias para librar el mandamiento de pago, no debe ordenarse la corrección de la demanda, sino que ocasiona la negativa del mandamiento de pago.

### 3. Del Título Ejecutivo

El numeral 3° del artículo 297 del CPACA consagra que "(...) 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."

En el *sub lite* la parte ejecutante allega a la demanda los siguientes documentos a fin de constituir el título ejecutivo y que sirven de base a la suma pretendida:

- Original de la factura de venta No. 376. (fol. 25).
- Original del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato ZF No. 0010-14. (fols. 26-82).
- Copia auténtica del acta de finalización. (fols. 83-85).
- Copia simple de la póliza de seguro de cumplimiento particular No. 400000191, anexo 23 y recibo de caja No. 12043 por concepto de pago de la misma. (fols. 86-88).
- Copia simple del documento de indemnidad, sus anexos y el oficio del 1 de septiembre de 2017, mediante el cual se remite el documento de indemnidad. (fols. 89-103).
- Copia auténtica de una certificación suscrita por el contratista, los consorciados y los revisores fiscales, en las que consta que se encuentran totalmente a paz y salvo por todo concepto con los terceros vinculados al proyecto. (fols. 104-110).
- Copia auténtica del contrato ZF No. 0010-14. (fols. 111-126).
- Copia auténtica de los otrosíes Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13, y copia simple de los otrosíes Nos. 14 y 15. (fols. 127-291).
- Copia auténtica del acta de completamiento mecánico planta de producción de alcohol carburante "EL ALCARAVÁN". (fols. 292 y 293).
- Copia simple recibo No. 235-RC-000343 del 29 de noviembre de 2017, por concepto de "PAGO ABONO FV-376", por la suma de \$7.662.609.454, y sus respectivos soportes. (fols. 294-298).
- Copia simple orden de compra-servicio No. 4000002892, por la suma de \$14.888.371.666 (fol. 299).
- Copia simple acuerdo consorcial. CONSORCIO MORELCO - ISMOCOL. (fols. 300 y 301).
- Copia simple constancia de no registro de sanciones, reclamaciones y/o

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01365-01(31280).

"En relación con esas tres características que señala la norma del C. de P. C., respecto de aquellas que deben acompañar a las obligaciones contenidas en los documentos que constituyen título ejecutivo, la Sala ha precisado que la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición."

Medio de control: Ejecutivo Contractual  
 Expediente: 50001-23-33-000-2018-00125-00  
 Auto: Niega librar mandamiento de pago  
 EAMC

investigaciones administrativo-laborales, expedida por el Ministerio de Trabajo (fol. 302).

- Copia simple constancia de no registro de solicitudes de conciliación, expedida por el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Villavicencio (fol. 303).
- Copia auténtica oficio del 12 de julio de 2017, por medio del cual se hace entrega de los paz y salvos expedidos por el Ministerio de Trabajo y la Cámara de Comercio de Villavicencio (fol. 304).

#### 4. Caso concreto

Corresponde así a esta corporación establecer si los documentos aportados en la demanda constituyen un título ejecutivo que contengan una obligación clara, expresa y exigible proveniente de Bioenergy Zona Franca S.A.S.

Sería el caso analizar el caso *sub examine* desde la perspectiva del título ejecutivo complejo, evento en el cual la Sala tendría que reparar en los elementos esenciales del título ejecutivo aludidos anteriormente, valga decir que se trata de los documentos que hacen parte integral del contrato, según la cláusula trigésima del contrato ZF No. 0010-14 (fol. 123), y que no fueron presentados en su totalidad como anexos a la demanda ejecutiva, pues se echa de menos como anexos del contrato, los documentos del proceso de selección -DPS- y la propuesta presentada por el contratista, que exige la cláusula trigésima del contrato ZF No. 0010-14, sin los cuales se considera que el contrato aquí aportado no obra completo.

Así mismo, la cláusula trigésima segunda del contrato (fol. 124) dispone que el requisito para su perfeccionamiento es: *"El Contrato solo se entiende perfeccionado una vez se logre el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, lo cual ocurre cuando se comunica al CONTRATISTA el acto de asignación del mismo..."*, por tanto, también se tiene que no fue aportada la comunicación al contratista del acto de asignación del contrato.

Tampoco se vislumbra de los documentos aportados con la demanda ejecutiva, que Bioenergy haya aprobado las garantías prestadas por el contratista, ya sea por acto administrativo o con la colocación de sello en el texto de la respectiva póliza dando fe de la aprobación de la póliza.

Sin embargo, al margen de los documentos extrañados, ocurre que en el presente caso se aportó el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita tanto por el gestor del contrato, por parte de la entidad contratante, como por el respectivo contratista, particular que configura por sí sola, el título ejecutivo a partir del cual se solicita el mandamiento de pago. En efecto, sobre el acta de liquidación bilateral como título de ejecución autónomo, el Consejo de Estado, sección tercera ha discurrido, de la siguiente forma:

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

Medio de control: Ejecutivo Contractual  
Expediente: 50001-23-33-000-2018-00125-00  
Auto: Niega librar mandamiento de pago  
EAMC



suscribe y la contiene. Igualmente, atendiendo a la naturaleza y a la finalidad de la liquidación del contrato, ha sido criterio inveterado de la Corporación que si se realiza la liquidación bilateral, esto es, por mutuo acuerdo entre la administración y su contratista, y no se deja salvedad en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes en el acta en la que se vierte el negocio jurídico que extingue el contrato, no es posible que luego prospere una demanda judicial de pago de prestaciones surgidas del contrato. Así, sobre los efectos que se desprenden del acta de liquidación de un contrato suscrita por acuerdo entre las partes, la Sala también se ha pronunciado en los siguientes términos: El acta que se suscribe sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él. En suma, el acta de liquidación suscrita entre las partes constituye título ejecutivo."<sup>11</sup>

Así las cosas, en lo que respecta al Acta de Liquidación de Mutuo Acuerdo como título ejecutivo autónomo, visible a folios 26-82, es menester tener presente que su exigibilidad depende, de que las obligaciones contractuales se cumplan, y en el caso *sub iudice*, esta acta de liquidación, debía ser aprobada por el representante legal de la empresa, en este caso, quien en ese momento se desempeñara como representante legal de Bioenergy Zona Franca S.A.S., y no por el Gestor del contrato, a quien solamente se le asignaron algunas labores específicas pero no la de suscripción del acta de liquidación del contrato, pues de la revisión del contrato ZF No. 0010-14 se extrae que las funciones principales del Gestor son las consagradas en la cláusula vigésima primera, que a la letra consagra:<sup>12</sup>

**"CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMERA - ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL CONTRATO**

**BIOENERGY** mantendrá por su cuenta, durante la vigencia del presente Contrato, el personal (propio o contratado) que adelantará las funciones de Administración y Gestión del Contrato que sea necesario para asegurar el desarrollo, la ejecución y el cumplimiento de las responsabilidades, compromisos y obligaciones pactadas.

**BIOENERGY** podrá sustituir libremente, sin necesidad de consentimiento del **CONTRATISTA**, al Administrador y/o al responsable de la Gestión del Contrato, quien debe exigir el cumplimiento estricto de lo pactado en este Contrato. Los cambios en dichas designaciones se deberán hacer por escrito firmado, por quien tenga la competencia para realizarlos, y deberán ser puestos en conocimiento del **CONTRATISTA** con anterioridad al momento en que el nuevo Administrador o el nuevo responsable de la Gestión del Contrato comiencen a ejercer sus funciones.

1. En la fase de operación y mantenibilidad de la obra (durante la que el **CONTRATISTA** desarrolla los trabajos cumpliendo lo establecido en el Contrato, los términos de referencia, su propuesta y requerimientos adicionales):
  - a. Recopilar todos los informes de las visitas de seguridad y auditorias de HSE realizadas por personal de **BIOENERGY**; con base en esta información, enviar al **CONTRATISTA** comunicaciones exigiéndole cumplimiento de acciones correctivas, acorde con las fechas establecidas en los informes.
  - b. Hacer seguimiento a compromisos en HSE y aplicar instructivo por incumplimiento.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, exp. 32666.

<sup>12</sup> Folios 119 y 120

- c. *Complementar la lista de chequeo de auditoría estándar en HSE de acuerdo con lo requerido en este Contrato, y efectuar una auditoría trimestral al cumplimiento del plan de acción de HSE (PMA-PSO, etc.), y a los requerimientos exigidos en el Contrato. Enviar resultados oficialmente al CONTRATISTA con fecha de cumplimiento de no-conformidades, seguimiento a implementación de recomendaciones y aplicar instructivo disciplinario por no-cumplimiento, si es necesario.*
  - d. *Comunicar al CONTRATISTA cualquier nueva instrucción, norma, procedimiento o estándar establecido por dependencias de BIOENERGY.*
  - e. *Solicitar semanalmente al CONTRATISTA la entrega de información relacionada con el desempeño HSE, como indicadores de accidentalidad, investigaciones de accidentes, cumplimiento de recomendaciones, etc. Con base en esta información del Contrato debe organizar un archivo con la información relevante para evaluar el desempeño HSE del CONTRATISTA.*
2. *En la fase de desmovilización y cierre (durante la que el CONTRATISTA entrega los trabajos a satisfacción de BIOENERGY, retira sus equipos, herramientas e instalaciones y efectúa orden y aseo del sitio):*
    - a. *Efectuar una auditoría final de orden y aseo al sitio de los trabajos, para incorporar al informe de desempeño.*
    - b. *Preparar el reporte final de desempeño HSE, con la correspondiente evaluación, y consignar información en el sistema de evaluación de CONTRATISTAS, para tener en cuenta ante futuras contrataciones.*
    - c. *Preparar el reporte de lecciones aprendidas (aspectos positivos y negativos)."*

Como se puede observar, en las funciones del responsable de la gestión del contrato no está la designación para suscribir el acta de liquidación del contrato, así como tampoco se ve en el expediente que se haya aportado algún documento que contenga tal autorización para desempeñar actividades en ese sentido, dado que en caso de existir dicho documento debió allegarse como parte del título ejecutivo; en otros términos, bajo esta situación se tiene que el acta de liquidación no proviene del deudor, pues no está suscrita por la persona llamada a hacerlo.

Al respecto ha dicho el Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. Doctor Danilo Rojas Betancourth, veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02118-01(25199):

*"A lo largo de la ejecución de los contratos celebrados por las entidades estatales, suelen presentarse diversas situaciones cuya documentación se lleva a cabo a través de actas suscritas por las partes. (...) Entre las que se suelen levantar durante la ejecución de los contratos, se hallan i) las actas parciales de avance, que se suscriben periódicamente para registrar en ellas el progreso en la ejecución de las prestaciones y ii) el acta de recibo final. Es usual que en contratos de tracto sucesivo, en los que se pactan entregas periódicas de obras, bienes o servicios, se acuerde la elaboración de actas parciales de recibo cada cierto tiempo, que servirán como soporte para la elaboración de las respectivas cuentas de cobro y por lo tanto, constituyen uno de los requisitos acordados para su presentación, de tal manera que, dichas actas, representan cortes parciales de la ejecución del objeto contractual, que va avanzando conforme transcurre el plazo acordado y su finalidad básicamente es la de permitir el cálculo del avance de la ejecución en relación con lo pactado así como el valor de lo que se ejecutó en ese periodo de tiempo, para efectos de realizar el respectivo cobro parcial.*

*En relación con el acta de recibo final –sobre la cual versa el problema jurídico a*

Medio de control: Ejecutivo Contractual  
 Expediente: 50001-23-33-000-2018-00125-00  
 Auto: Niega librar mandamiento de pago  
 EAMC

*resolver en el sub-lite, la ley, como en el caso de las actas parciales, tampoco regula concretamente esta clase de elemento accidental del contrato, que se deja al libre acuerdo de voluntades de las partes contratantes. (...) dicha acta de recibo final es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato; lo que significa que dicha acta constituye un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato -aunque en algunas ocasiones, las partes de hecho liquidan el contrato en la que denominan acta de recibo final-."*

Sobre este punto de la carencia de validez del acta final cuando es firmada por quien no tenía facultad para ello, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera-, C.P. Doctor German Rodríguez Villamizar, Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil dos (2002), Radicación número: 68001-23-15-000-1996-1313-01(16761), dijo:

*"El acta de recibo final de la obra que obra a folios 16 y 17 del cuaderno principal se encuentra suscrita por el contratista y por el interventor. Ahora, conforme a lo pactado en las cláusulas transcritas las actas de obra debían ser elaboradas y además contar con el visto bueno del contratista, el interventor y el supervisor designado por el municipio.*

*En este orden de ideas, considera la Sala que le asiste razón al tribunal toda vez que las actas de obra debían contener el visto bueno de las personas que expresamente relacionaron las cláusulas. Entonces, al no encontrarse el acta de recibo final autorizada por el supervisor, resulta claro, que la misma carece de validez, debido a que era necesario que obrara el visto bueno del supervisor, que se traduce en la suscripción del acta; pero aún cabe otra razón más. Veamos.*

*Si se admitiera en gracia de discusión, que no era necesario que el supervisor designado por el municipio, suscribiera el acta de recibo final por valor de \$ 8.590.360,96, ésta a su vez carecería de validez debido a que de acuerdo a lo estipulado en el contrato, el interventor no estaba autorizado para recibir a satisfacción las obras. En efecto, la cláusula cuarta del contrato señala lo siguiente" (Negrillas nuestras).*

En el caso *sub iudice*, el clausulado del contrato ZF No. 0010-14 señala los deberes y facultades que el Gestor del contrato, pero en manera alguna lo autorizan para suscribir el acta de liquidación del contrato, razón por la cual, se tiene que no estaba facultado por el representante legal de Bioenergy para tal fin, o por lo menos no se aporta en esta instancia.

En los contratos estatales, las decisiones que comprometen contractualmente a la administración, tales como la suscripción del contrato, modificación o terminación unilateral del negocio jurídico, la declaratoria de caducidad del mismo o su liquidación (de común acuerdo -bilateral-, o unilateral-), le corresponden exclusivamente al representante legal de la entidad, por ser la persona a la que la ley ha otorgado de manera expresa la competencia para comprometerla contractualmente, salvo aquellos casos en los que lo autoriza para encargar a otro tal función, siempre que dicho consentimiento se haya efectuado también en forma legal, es decir observando las formalidades dispuestas para

Medio de control: Ejecutivo Contractual  
Expediente: 50001-23-33-000-2018-00125-00  
Auto: Niega librar mandamiento de pago  
EAMC

ello, las cuales apuntan a brindar la necesaria seguridad jurídica que exigen los intereses públicos, encargo que no se aprecia en los documentos anexos de la demanda en el caso que nos ocupa.

Tanto el perfeccionamiento como el inicio de la ejecución de un contrato estatal, son extremos que deben acreditarse en el proceso ejecutivo administrativo, en razón que la falta de prueba de uno o ambos trámites indefectiblemente, impondrá la decisión judicial de no librar el mandamiento ejecutivo. Por lo analizado en párrafos anteriores, no es posible predicar que el título ejecutivo derivado del acta de liquidación bilateral del contrato estatal sea actualmente exigible, lo que hace que el mismo no pueda demandarse ejecutivamente, pues carece del requisito de exigibilidad previsto por el artículo 422 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

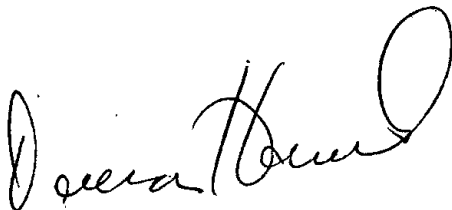
**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** el mandamiento de pago solicitado por el **CONSORCIO MENEGUA** a través de su apoderado judicial y en contra de **BIOENERGY ZONA FRANCA S.A.S**, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Se ordena la devolución de los anexos sin necesidad de desglose y el archivo de las diligencias.

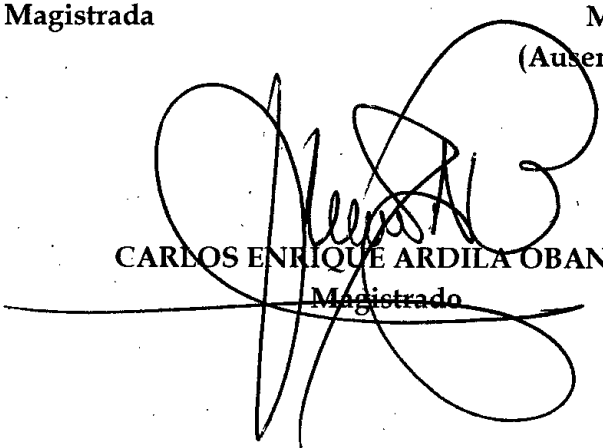
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018), según consta en acta N° 082 de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

**NILCE BONILLA ESCOBAR**  
Magistrada  
(Ausente con permiso)



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado