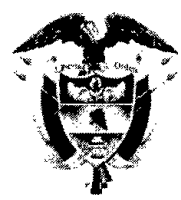


REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, primero (01) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	MUNICIPIO DE GUAMAL
DEMANDADO:	CONSORCIO INTERVENTORÍA REFORESTEMOS 2014
RADICACIÓN:	50001-33-33-006-2018-00257-01

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

I. AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte ejecutante contra el auto proferido el 16 de julio del 2018¹ por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, que negó el mandamiento de pago solicitado.

II. ANTECEDENTES

El municipio de Guamal interpuso la acción de referencia el 28 de junio del 2018 en contra del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, con el fin que se libre mandamiento por las siguientes sumas²:

- 1- Por la suma de veinte millones doscientos veintisiete mil cuatrocientos treinta y dos pesos M/CTE (\$20.227.432), por concepto de anticipo no ejecutado en el marco del contrato de interventoría No. 188 del 18 de septiembre del 2015.
- 2- Por la suma de cinco millones quinientos setenta y nueve mil cuatrocientos cincuenta pesos M/CTE (\$5.679.450), por concepto de descuentos estampillas.
- 3- Por la suma de cinco millones quinientos treinta y un mil cuatrocientos sesenta y ocho pesos M/CTE (\$5.531.468), por concepto de intereses causados al 25 de junio de 2018.
- 4- Por los intereses moratorios que se causen con posterioridad al 25 de junio del 2018, hasta que se haga efectivo el pago total de la obligación.

¹ Folios 112-115 cuaderno principal de primera instancia
² Folio 1 ibidem.

5- Por las agencias en derecho y las respectivas costas del proceso, conforme lo disponga la sentencia que se profiera.

Como fundamentos facticos³, señaló que:

1- El 18 de octubre de 2013, el municipio de Guamal (Meta) suscribió con Ecopetrol S.A. los Convenios de Colaboración DHS No. 5211897 y 5211898, cuyo objeto es: "AUNAR ESFUERZOS PARA LA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE ÁREAS ESTRATÉGICAS EN ZONAS DE RECARGA HÍDRICA Y BORDES DE LOS RÍOS HUMÁDEA Y ORÓTOY, QUE ABASTECEN A LAS BOCATOMAS DE ACUEDUCTOS VEREDALES Y URBANOS DE LOS MUNICIPIOS DE CASTILLA LA NUEVA Y GUAMAL, MEDIANTE LA COMPRA DE PREDIOS Y REFORESTACIÓN DE ÁREAS MÁS VULNERABLES."

2- En virtud de los convenios de colaboración No. 5211897 y 5211898 del 18 de octubre de 2013, el municipio de Guamal suscribió con el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014 el Contrato de Interventoría No. 188 de 2014.

3- El 20 de octubre de 2014, se suscribió contrato modificatorio No. 001 al Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, a través del cual se modificó la cláusula SÉPTIMA, relativa al «LUGAR, PLAZO DE EJECUCIÓN Y VIGENCIA DEL CONTRATO».

4- El 13 de noviembre de 2014, se suscribió contrato modificatorio No. 002 al Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, a través del cual se modificó la cláusula DECIMA, relativa a la «GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO».

5- De conformidad con lo previsto en el comprobante de pago No. 00122, se realizó desembolso del 50% del anticipo del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, por valor de CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$49.000.000).

6- El 1 de noviembre de 2016, el municipio de Guamal citó a audiencia al contratista de interventoría a efectos de discutir las condiciones de liquidación del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014.

7- El 2 de marzo de 2017 la Secretaría de Planeación e Infraestructura, en calidad de supervisora del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, emitió informe final en el que propuso se adelantara la liquidación unilateral del contrato de interventoría, al considerar, entre otras cosas, que no había interés del contratista en colaborar con la Administración a efectos de realizar la liquidación bilateral.

8- El 7 de marzo de 2017, fue proferida la Resolución No. 119, "POR MEDIO DE LA CUAL SE LIQUIDA UNILATERALMENTE EL CONTRATO No. 188 de 2014», a través de la que el municipio de Guamal resolvió dar por liquidado unilateralmente el Contrato Interventoría. No. 188 de 2014.

9- El 18 de abril de 2017, el contratista de interventoría presentó recurso de

³ Folios 1-3 ibídem.

reposición contra la Resolución No. 119 del 7 de marzo de 2017, adjuntando soportes de inversión del anticipo e informe final de interventoría.

10- El 18 de julio de 2017, el municipio de Guamal profirió la Resolución No. 370 de la misma fecha "POR MEDIO DE LA CUAL SE REVOCA LA RESOLUCIÓN 119 DEL 7 DE MARZO DE 2017".

11- Manifiesta que el 18 de julio de 2017, se suscribió el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, en la cual se acordó el siguiente balance financiero:

VALOR DEL CONTRATO	\$98.000.000
Valor girado como anticipo	\$49.000.000
Valor final ejecutado del contrato	\$28.772.568
Valor a devolver al municipio por concepto de anticipo no ejecutado	\$20.227.432
Valor a consignar al municipio por concepto de descuentos y estampillas	\$5.679.450

12- Expone que a la fecha, no se le han cancelado las obligaciones contenidas en los artículos SEGUNDO y TERCERO del Acta de Liquidación Bilateral del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014, conforme consta en la respectiva certificación.

La providencia apelada⁴

El *a quo* mediante providencia calendada 16^a de julio del 2018, se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado por el demandante, argumentando lo siguiente:

"El presupuesto para el ejercicio de la acción ejecutiva es la existencia formal y material de un documento o conjunto de documentos que contengan los requisitos de título ejecutivo, de los cuales se desprenda la certeza judicial, legal o presuntiva del derecho del acreedor y la obligación correlativa del deudor, es decir, lo que le permite al primero reclamar del segundo el cumplimiento de la obligación resultante del documento.

(...)

Revisados los documentos aportados a fin de establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, se advierte que todos, excepto el Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo, corresponden a copias simples.

El Acta de Liquidación corresponde a una copia auténtica sin la constancia de ser el primer ejemplar.

Conforme a lo anterior, no se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 215 y 297 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 422 de la Ley 1564 de 2012.

(...)

⁴ Folios 112-115 *ibidem*

Así las cosas, se negará el mandamiento de pago solicitado por el Municipio de Guamal contra el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, conformado por Luis Alberto Zapata Mendoza y Piasing Ltda, teniendo en cuenta que el título ejecutivo no cumple con los requisitos formales."

Por lo anterior, el *a quo* determinó que los documentos presentados por el ejecutante como integrantes del título ejecutivo complejo, fueron aportados en copia simple, a excepción de la liquidación bilateral del contrato de interventoría, por lo que no reúne con los requisitos exigidos para conformar el título ejecutivo.

Recurso de apelación⁵

Dentro del término legal, el ejecutante interpuso recurso de apelación, solicitando que se dispusiera librar el mencionado mandamiento, aduciendo que nos encontramos frente a la regla prevista en el numeral 3 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse del acta de liquidación de un contrato suscrito entre el municipio de Guamal y el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, es decir, que la exigencia de la constancia de ser primera copia que presta merito ejecutivo señalada en el numeral 4 del artículo *ibídem*, prevista para los actos administrativos, no es aplicable al acta de liquidación bilateral que se pretende cobrar ejecutivamente en éste proceso.

Manifiesta que, de lo anterior, se destaca que tratándose de contratos estatales que se encuentran liquidados, el título ejecutivo es simple, toda vez que el mismo se constituye únicamente por el acta de liquidación del contrato, documento en el cual constan las obligaciones a cargo de las partes de manera clara, expresa y exigible; para el presente caso, se tiene que el acta de liquidación por mutuo acuerdo suscrita entre el municipio de Guamal y el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014 el 18 de julio de 2017, fue aportada al expediente en copia auténtica.

Por todo lo antes expuesto, concluye que el juez de primera instancia incurre en error al indicar que la copia auténtica del acta de liquidación por mutuo acuerdo suscrita el 18 de julio de 2017, no cumple con los requisitos formales por no tener en su contenido constancia de ser el primer ejemplar, pues como ya se dijo, dicho requerimiento solo aplica para los actos administrativos contenidos en el numeral 4 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 y no para las actas de liquidación de los contratos estatales, razón por la cual considera que debe revocarse el auto proferido el 16 de julio de 2018 y en su lugar se disponga librar mandamiento en contra del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014 y en favor del municipio de Guamal.

⁵ Folios 116-117 *ibídem*

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 438⁶ del C.G.P. y los artículos 125⁷, 153⁸, 243 (numeral 3)⁹ y 244 (numeral 3)¹⁰ del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala decidir de plano el recurso de apelación interpuesto por el ejecutante, quien actúa en nombre propio, contra el auto de 16 de julio del 2018, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó el mandamiento ejecutivo.

2. Marco jurídico.

2.1. El título ejecutivo.

El título ejecutivo es el documento a través del cual se consigna una obligación de manera clara, expresa y exigible, siendo estos los requisitos para su constitución; que le permite a su beneficiario acudir a la jurisdicción, en nuestro caso a la contenciosa administrativa, a través de medios coercitivos como el proceso ejecutivo, con el fin de lograr de manera efectiva la satisfacción de aquella obligación.

Nuestro órgano de cierre en materia de lo contencioso administrativo¹¹ manifestó lo siguiente con relación al título ejecutivo:

“Las obligaciones ejecutables, según la ley procesal civil, artículo 488 del C. P. C., requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo.

- *Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen de actos o contratos del deudor o de su causante (títulos contractuales), o de una sentencia de condena proferida por el juez (títulos judiciales) etc.*
- *Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos, con alguno de los orígenes indicados, aparezca a favor del ejecutante y a*

⁶ Artículo 438. “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...”

⁷ Artículo 125. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia...”

⁸ Artículo 153. “Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”

⁹ Artículo 243 del CPACA: “Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que ponga fin al proceso ...”

¹⁰ Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, en sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005), para el proceso de radicación número: 05001-23-31-000-2003-01051-01(29288).

cargo del ejecutado, una "obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero".

Frente a las condiciones sustanciales que debe reunir el título ejecutivo, el Consejo de Estado¹², ha manifestado:

"Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.

Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta".¹³

La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento." (Subrayado y resaltado por la Sala).

En consideración a lo expuesto, el funcionario judicial al momento de estudiar una acción ejecutiva, le corresponde analizar los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo, de tal manera que pueda precisar si los documentos aportados por la parte ejecutante reúnen las calidades establecidas en la ley para el efecto, o si por el contrario, el o los documentos carecen de expresividad, claridad y exigibilidad.

Por otro lado, al tenor del artículo 297 del CPACA, para los efectos de nuestro régimen procesal y sustantivo, constituyen título ejecutivo las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condena a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

"(...) 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

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de enero de 2008, para el proceso de radicación No.: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201), con ponencia de la Dra. Myriam Guerrero de Escobar

¹³ MORALES MOLINA, Hernando, Compendio de Derecho Procesal, El Proceso Civil, Tomo II.

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. (...)"

Así mismo, de conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, se puede observar que el título ejecutivo contiene unas condiciones o requisitos de forma y de fondo, siendo los primeros "que se trate de documentos que (...) tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este"¹⁴ y los segundos, "que de esos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero"¹⁵.

Respecto de estos tres elementos, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁶ ha dicho lo siguiente:

[...] La obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es exigible cuando únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido. [...] (Subrayado fuera de texto).

En similares términos el Consejo de Estado¹⁷ ha señalado que los títulos ejecutivos deben cumplir unas condiciones formales y otras sustanciales:

"...Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.

"Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. Faltará esta requisito cuando se pretenda deducir la

¹⁴ El Proceso Civil, parte especial, 7ª edición 1991, Págs. 822 a 824

¹⁵ ib.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. C. P.: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez, 26 de febrero de 2014. Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00178-01(19250).

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. Enrique Gil Botero, 14 de mayo de 2014, Expediente 33.586.

obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una secuencia implícita o una interpretación personal indirecta. La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento solo 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...". (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior, se observa que el título de recaudo debe contener todos los documentos que lo integran, pero, además, unos requisitos, condiciones o exigencias tanto de forma como de fondo, siendo las primeras la autenticidad de los documentos, que emanen del deudor o que provengan de una providencia judicial o de un acto administrativo en firme. En cuanto a las segundas, es decir, las de fondo o sustanciales, se refieren a la acreditación de una obligación insatisfecha que está a cargo del ejecutado y debe ser clara, expresa y exigible al momento de la ejecución.

4. Caso Concreto

Para desatar el recurso de apelación, la Sala procede a analizar el presente caso con el propósito de establecer si hay lugar a librar mandamiento ejecutivo, determinando cual es el documento que presta mérito, considerándose como el título ejecutivo que contiene las obligaciones, claras, expresas y exigibles.

Al respecto, para acreditar la existencia del título ejecutivo mencionado, el ejecutante aportó los documentos que enseguida se relacionan:

- a) Fotocopia del contrato de interventoría No. 188 de 2014, suscrito entre el municipio de Guamal y el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, conformado por Luis Alberto Zapata Mendoza y Piasing Ltda.¹⁸
- b) Fotocopia del registro presupuestal No. 00628 del Departamento de Presupuesto del municipio de Guamal.¹⁹
- c) Fotocopia contrato modificadorio No. 001 al contrato de Interventoría No. 188 de 2014, celebrado entre el municipio de Guamal (Meta) y el Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, conformado por Luis Alberto Zapata Mendoza y Piasing Ltda.²⁰
- d) Fotocopia contrato modificadorio No. 002 al contrato de Interventoría No. 188 de 2014, celebrado entre el Municipio de Guama' (Meta) y el el Consorcio Interventora Reforestemos 2014, conformado por Luis Alberto Zapata Mendoza y Piasing Ltda.²¹

¹⁸ Folios 19-25 del cuaderno de primera instancia.

¹⁹ Folio 26 ibídem.

²⁰ Folios 27-28 ibídem.

²¹ Folios 29-30 ibídem.

- e) Fotocopia Acta de Inicio del Contrato de Interventoría No. 188 de 2014²².
- f) Fotocopia acta de reunión, celebrada con el objetivo de seguimiento técnico y revisión de actividades del convenio 5211897 y 5211898²³.
- g) Fotocopia comprobante de pago No. 00122 de la Tesorería Municipal de Guamal²⁴.
- h) Fotocopia acta de reunión trámite de liquidación contrato de interventoría 188-2014²⁵.
- i) Fotocopia informe de supervisión para el proceso de liquidación unilateral del contrato de interventoría No. 188-2014.²⁶
- j) Fotocopia Resolución No. 119 del 7 de marzo de 2017 de la Alcaldía del Municipio de Guamal por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato No. 188 de, 2014.²⁷
- k) Fotocopia recurso de reposición formulado contra la Resolución No. 119 del 7 de marzo de 2017 del municipio de Guamal, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 188 de 2014.²⁸
- l) Fotocopia Resolución No. 370 del 18 de julio de 2017 del municipio de Guamal, por medio de la cual se revoca la Resolución No. 119 del 7 de marzo de 2017, que había sido expedida por el mismo despacho.²⁹
- m) Fotocopia del acta de notificación personal del contenido de la Resolución No. 370 del 18 de julio de 2017 al representante legal del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014.³⁰
- n) Copia auténtica del Acta de Liquidación por Mutuo Acuerdo del Contrato No. 188 de 2014, suscrita por el Alcalde del municipio de Guamal y el Representante legal del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014.³¹
- o) Certificación expedida por la Tesorera General del Municipio de Guamal, el 25 de junio de 2018.³²
- p) Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Piasign Ltda.³³
- q) Fotocopia acuerdo constitución consorcio suscrito entre Luis Alberto Zapata Mendoza y Piasign Ltda.³⁴
- r) Fotocopia certificado de inscripción en el registro de proponentes de Luis Alberto Zapata Mendoza.³⁵
- s) Liquidación Intereses moratorios.³⁶

En relación, el artículo 430 del Código General del Proceso establece que *“presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandando que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en*

²² Folios 31-32 ibidem.

²³ Folio 33 ibidem.

²⁴ Folio 34 ibidem.

²⁵ Folio 35 ibidem.

²⁶ Folios 36-40 ibidem.

²⁷ Folios 41-44 ibidem.

²⁸ Folios 45-48 ibidem.

²⁹ Folios 55-56 ibidem.

³⁰ Folio 57 ibidem.

³¹ Folios 64-69 ibidem.

³² Folio 70 ibidem.

³³ Folios 71-95 ibidem.

³⁴ Folios 96-98 ibidem.

³⁵ Folios 105-109 ibidem.

³⁶ Folio 110 ibidem.

la que aquel considere legal. (...)"

Del contenido literal de la anterior disposición normativa, se infiere que el Juez del proceso ejecutivo puede librar mandamiento de pago de manera total o parcial; el primero cuando las pretensiones formuladas por la parte ejecutante encuentran pleno respaldo probatorio en el título judicial ejecutivo y legalmente son procedentes, y el segundo, cuando previa valoración a las pretensiones formuladas se evidencia que algunas de estas legalmente no son procedentes o son incongruentes y se hace necesario excluirlas.

En tal sentido, una vez se constate que el título ejecutivo es claro, expreso, exigible y que la demanda ejecutiva se presentó en tiempo, el Juez debe librar el mandamiento de pago en los términos solicitados o en los que él considere legal y no negarse el mandamiento de ejecutivo, lo que, sin lugar a dudas vulnera el derecho al debido proceso y dé acceso a la administración de justicia de la actora, esto sin desconocerse que el juez tiene atribuida una facultad que debe emplear, dirigidas a valorar las pretensiones frente al mandamiento ejecutivo y si se considera que alguna o algunas de ellas no son procedentes debe librar mandamiento ejecutivo en la forma en que considere legal.

Al respecto, observa la Sala que la parte ejecutante presentó una serie de documentos entre los que se resalta el contrato No. 188 del 2014, el certificado de disponibilidad presupuestal, la liquidación unilateral del contrato, la revocatoria de la misma y la liquidación bilateral.

Al respecto, el Consejo de Estado³⁷ expuso que la liquidación bilateral de un contrato estatal constituye un título ejecutivo autónomo, puesto que en este reposa una obligación clara, expresa y exigible, al señalar:-

"Ahora bien, al margen de la citada Resolución 256 de 2001, contentiva de la delegación de facultades de contratación por parte del Alcalde de Soledad, en cabeza del Secretario de Obras Públicas de ese mismo municipio, ocurre que el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita tanto por el representante de la entidad contratante como por el respectivo contratista particular 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, la 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

³⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, en sentencia del siete (7) de diciembre de dos mil diez (2010), para el proceso de radicación numero: 08001-23-31-000-2009-00019-02(I).

y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se 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.”³⁸

Así las cosas, el acta presta mérito ejecutivo, razón por la cual se revocará la decisión apelada para, en su lugar, librar el mandamiento de pago deprecado toda vez que el proceso ejecutivo no es el escenario idóneo para cuestionar la legalidad del título, ni mucho menos el contenido y alcance del mismo pues, se itera, hasta el momento no se ha desvirtuado su validez en un proceso contencioso ordinario”

En ese sentido, para el presente caso, al haberse liquidado el contrato por mutuo acuerdo, la parte ejecutante tan solo requería allegar la liquidación bilateral del contrato de interventoría, puesto que basta con esta para constituir un título ejecutivo, siempre y cuando contenga una obligación clara, expresa y exigible; así lo ha expuesto el doctor Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo al manifestar lo siguiente:

“Por lo general, con el acta de liquidación bilateral, la administración, queda como deudora del contratista, sin embargo, se han presentado casos en los cuales el contratista es quien debe reintegrarle dinero a la administración y tal obligación se deja incluida en el acta de liquidación bilateral del contrato. Precisamente, el Consejo de Estado, resolvió que llegó a su conocimiento por el grado jurisdiccional de consulta – cuando estaba vigente esa revisión en el proceso ejecutivo -. En ese proceso, en el acta de liquidación, que se presentó como título de recaudo, el contratista se comprometió a reintegrarle a la administración los dineros que había recibido por concepto de anticipo en una fecha determinada y como el contratista no pagó, la entidad estatal respectivamente inició proceso ejecutivo en su contra para obtener el cumplimiento de la obligación. En ese asunto, el título ejecutivo estaba compuesto por el acta de liquidación bilateral del contrato, en la cual constaba una obligación clara, expresa y exigible.”³⁹

Es de precisar que en el acta de liquidación por mutuo acuerdo del contrato No. 188 de

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, exp. 32666.

³⁹ La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa, Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, 5ª edición, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, año 2016, ISBN: 978-958-8918-36-5, pg. 161-162.

2014 se establecieron unas obligaciones dinerarias a favor del ente territorial y en contra de la firma interventora, para ser pagados en un término máximo de tres meses a partir de la firma de dicha acta, el cual fue aceptado tanto por el Alcalde Municipal del municipio de Guamal, como por el representante legal del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014, tal y como se denota de la suscripción del documento.

Por lo anterior, se puede concluir que la parte ejecutante acertó al allegar la liquidación bilateral como título ejecutivo al contener obligaciones claras, expresas y exigibles, documento proveniente de las partes que integran el presente litigio, por lo que se procederá a hacer el análisis de los requisitos formales de dicho acto.

Precisado lo anterior, la Sala abordará lo concerniente al valor probatorio de las copias en los procesos ejecutivos, lo anterior por cuanto el motivo que llevó a no librar el mandamiento de pago lo constituyó precisamente el haber aportado documentos en copia simple y sin la constancia de ser primera copia.

Al respecto ha de señalarse que de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 215 del CPACA, se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, excepto cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley. Concordante con ello, el artículo 114 del CGP, en su numeral 2° dispone que *“las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria”*, y a su vez, el numeral 3° preceptúa que *“las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la Ley o lo pida el interesado”*.

Significa lo anterior, que tratándose de procesos ejecutivos no es procedente dar aplicación a los artículos 244, 245 y 246 del CGP en el sentido de otorgar valor probatorio a la simple copia del documento constitutivo del título ejecutivo, en la medida que dada la naturaleza del asunto esta clase de procesos cuenta con una reglamentación especial contenida tanto en el CPACA como en el estatuto procesal, que debe ser observada por los jueces al momento de determinar si se libra o no el mandamiento de pago, y de las cuales no hace parte el referido articulado que por demás se encuentra ubicado en la sección tercera del régimen probatorio del CGP.

Sobre el tema, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación⁴⁰, al abordar el estudio del valor probatorio de las copias simples en los procesos ordinarios puntualizó: *“(…) no quiere significar en modo alguno que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto, existirán escenarios -como los procesos ejecutivos- en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral el título valor, etc.). (…)”*.

De lo expuesto se colige que en los procesos ejecutivos que se adelanten ante esta

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. Sala plena. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Providencia del 28 de agosto de 2013. Radicación: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022)

jurisdicción el documento constitutivo del título base de recaudo necesariamente debe aportarse en original o copia auténtica, sin que frente a este sean aplicables las presunciones de autenticidad contenidas en el Código General del Proceso.

En el caso de autos, se aportaron documentos en copia simple, como el contrato de interventoría, el certificado de disponibilidad presupuestal entre otro; sin embargo, aportó al mismo tiempo la liquidación bilateral del contrato de interventoría No. 188 del 2014 en copia auténtica⁴¹, este último que constituye el título ejecutivo de forma autónoma, tal y como se dijo en precedencia.

De conformidad con la providencia del Consejo de Estado anteriormente citada se puede indicar que la liquidación bilateral allegada por la parte ejecutante cumple con los requisitos de forma, toda vez que se aportó en copia auténtica, se suscribió por las partes que ahora son integrantes de este litigio - *Alcalde municipal del municipio de Guamal y el Representante Legal del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014* -, así como que contiene unas obligaciones dinerarias de forma clara, expresa y exigible; por lo que se procederá a revocar el auto del 16 de julio del 2018 por medio del cual se negó librar el mandamiento ejecutivo.

En ese orden de ideas, esta Sala procedería a librar el mandamiento de pago, sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado que librarlo excedería las competencias del juez de segunda instancia y cercenaría los derechos de contradicción de la parte al no permitirle ejercer el recurso de reposición; al señalar:

“En ese sentido, se demostró que la Corporación accionada incurrió en un vicio orgánico porque excedió sus competencias funcionales al proferir la orden de pago en segunda instancia, debido a que desconoció los márgenes de decisión del juez de primera instancia en el marco del proceso ejecutivo y particularmente, en el conocimiento de asuntos relacionados con la controversia de asuntos formales del título ejecutivo, el beneficio de excusión y las excepciones previas.

Por su parte, se acreditó el yerro procedimental absoluto bajo el entendido que la providencia objeto de censura pretermitió la oportunidad que tenía la ETB para formular el recurso de reposición contra la orden de pago y ejercer de esta manera sus derechos de defensa y de contradicción, que hacen parte contenido esencial del debido proceso, específicamente, la posibilidad de controvertir las condiciones formales de los documentos presentados como base de ejecución, las cuales no puede debatir en otra etapa del proceso; el derecho de excusión y la presentación de las circunstancias que tienen la connotación de excepciones dilatorias.

Con fundamento en lo anterior, la Corte dejará parcialmente sin efectos el numeral primero de la parte resolutive del auto del 27 de mayo de 2015, que revocó la decisión del 29 de abril de 2010 y que libró mandamiento de pago, aclarado mediante providencia del 13 de abril de 2016. En consecuencia, con fundamento en el numeral segundo de esa providencia, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, deberá decidir sobre la orden de pago solicitada por el ejecutante, de acuerdo con las razones expuestas por el superior y dentro del margen de decisión

⁴¹ Folios 64-69 ibidem.

propio de su autonomía."⁴²

En resumen, se revocará el auto del 16 de julio del 2018 y en consecuencia se ordenará al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio librar mandamiento de pago a favor del municipio de Guamal y en contra del Consorcio Interventoría Reforestemos 2014.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la providencia proferida el 16 de julio del 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, por el cual negó el mandamiento ejecutivo, acorde con lo explicado en motivación precedente.

SEGUNDO: ORDÉNESE al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio librar mandamiento de pago, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Juzgado de origen, para lo pertinente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día primero (01) de febrero de dos mil diecinueve (2019), según consta en acta N° 007 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada
(Ausente con permiso)

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

⁴² Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado, en sentencia SU041/18 del dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018).