

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta - Sala Primera *Sistema Oral*

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, diciembre diez (10) de dos mil catorce (2014)

RADICACIÓN: 50-001-33-33-005-2013-00394-01
DEMANDANTE: FELISA JAVELA ROJAS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LEJANIAS
M. DE CONTROL: EJECUTIVO CONTRACTUAL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto del 31 de octubre de 2013, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó el mandamiento de pago.

ANTECEDENTES:

La señora FELISA JAVELA ROJAS, presentó demanda en ejercicio del medio de control Ejecutivo, contra del Municipio de LEJANIAS – META, para que se libere mandamiento ejecutivo por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CINETO SETENTA Y OCHO PESOS (\$3.557.178,00), correspondiente a la suma establecida en el acta de liquidación del contrato de obra No. 003 de 2005, que debe ser cancelada por la entidad ejecutada.

PROVIDENCIA APELADA:

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en proveído de octubre 31 de 2014, dispuso negar el mandamiento de pago por cuanto consideró, que si bien estaba constituido el título ejecutivo, la obligación

no era clara ni expresa, toda vez que en el balance financiero quedó estipulado un saldo a favor de la contratista y, al final del documento, el apoderado de la misma, manifestó que recibía la suma de \$3.557.178 pesos. Por lo anterior concluyó que la obligación no era clara, expresa ni mucho menos exigible.

EL RECURSO DE APELACIÓN:

El demandante interpuso recurso de alzada contra el auto arriba indicado, precisando que la literalidad del párrafo que dice que el *“apoderado manifiesta que recibe la suma de (3.557.178.00), que sin por ello, deba declarar su entera satisfacción a Paz y Salvo entre la contratista y la entidad”* significa que el apoderado de buena fe esperaba que el desembolso del dinero mencionado, se realizaría el día 16 de agosto de 2011 y con ello la contratista expediría el paz y salvo, pero a la fecha la entidad no ha cancelado por lo que acude al juez para lograr su pago, además porque no está caducada ni prescrita el acta final de liquidación dentro del contrato de obra No. 003 de 2005.

En consecuencia, solicita que se revoque el auto cuestionado y que se libre mandamiento de pago para que la entidad allegue los actos administrativos por medio del cual se realizó el desembolso del dinero.

CONSIDERACIONES:

Según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que niega el mandamiento de pago, de conformidad con el numeral 4º del artículo 321 del C.G.P aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A.

El problema jurídico que abordará la Sala es, si el acta de liquidación aportada por el demandante, puede considerarse como un título ejecutivo, en la medida que en ella se encuentre consignada una obligación clara, expresa y exigible, en favor de éste.

En efecto, el artículo 422 del Código de General del Proceso establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. Las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen una unidad jurídica, que sean auténticos y que 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 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, o de un acto administrativo en firme.

Y las condiciones de fondo buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero.¹

Ahora bien, la liquidación del contrato es una actuación posterior a su terminación normal (culminación del plazo de ejecución) o anormal (terminación unilateral o caducidad), con el objeto de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas para determinar quién le debe a quién y cuánto, para proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar y así dar por finiquitada la relación negocial o a paz y salvo por todo concepto.

Cuando la obligación que se cobra proviene de un contrato estatal, el título ejecutivo, por regla general, es complejo en la medida que está conformado no sólo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente provenientes de la Administración, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista y de los que se pueda deducir la exigibilidad de la obligación de pago para la entidad contratante.²

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado al número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez.

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, sentencia de 11 de Noviembre de 2009, radicado al número 25000-23-26-000-2002-01920-01 (32666). Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

Sobre la liquidación del contrato el Consejo de Estado³, ha sostenido, 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.”(subrayado fuera del texto original)*

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.”⁴

Teniendo cuenta lo anterior, observa la Sala que el acta de liquidación fue suscrita por las partes que intervinieron en el negocio jurídico, que para el caso objeto de estudio, son el MUNICIPIO DE LEJANIAS (META) como entidad contratante, representada por el Alcalde del Municipio, y la contratista FELISA JAVELA ROJAS, (representada por su apoderado Pastor Javela Rojas) los cuales se obligaron mediante el contrato de obra No. 003 del 23 de febrero de 2005. En dicha acta, se dejó estipulado el balance financiero del contrato, en donde quedó un saldo a favor de la contratista por un valor de \$3.557.178.00 pesos, el cual fue reconocido y aceptado por los que intervinieron en ella, es decir, la contratista (a través de su apoderado judicial), el Jurídico y el Alcalde del Municipio, dejando las respectivas constancias; entre ellas, que hubo obras adicionales ejecutadas por la contratista, que ascendieron a un valor de \$20.461.896.00, por lo que el Municipio procedió a solicitar el sustentó para el reconocimiento de mayores cantidades de obra y obras adicionales a la interventoría, que era ejercida por la Secretaria de Planeación y obras del Municipio, la cual guardó silencio frente a los requerimientos señalados. Por lo que al final del acta el apoderado de la señora FELISA JAVELA ROJAS manifestó

³ Ibidem

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, entre otras sentencias se citan las siguientes: Sentencias de 25 de noviembre de 1999, Exp. 10893; de 6 de mayo de 1992; exp. 6661, de 6 de diciembre de 1990, Exp. 5165, de 30 de mayo de 1991, Exp. 6665, de 19 de julio de 1995, Exp. 7882; de 22 de mayo de 1996, Exp. 9208.

recibir la suma de \$3.557.178.00, sin que por ello declarara su entera satisfacción y a paz y salvo con la entidad.

Consecuente con lo anterior, el *A-quo* negó el mandamiento de pago por cuanto consideró, que la obligación no era clara ni expresa, en la medida en que el apoderado de la contratista, había manifestado que recibía la suma de \$3.557.178 pesos. No obstante, en la sustentación del recurso la demandante argumentó que nunca recibió el dinero, que esperó durante el día 16 de agosto de 2011 para que desembolsaran el dinero, lo cual nunca ocurrió.

De lo anterior, se deduce que emerge una duda proveniente del acta de liquidación que se utiliza como título, acerca de si la administración pagó o no, dado que en la mencionada acta no quedó consignado mediante qué cheque o recibo de egreso se concretó el pago, que es lo reglado por tratarse de dineros públicos. Esta duda fue advertida por el Juez de primera instancia e interpretada como falta de unos de los requisitos del título ejecutivo, de claridad y expresividad de la obligación.

Frente a esa duda razonable y a esa postura del *A-quo*, se halla la presunción de buena fe instituida en el artículo 83 de la Constitución Política, en favor de la parte demandante – antes contratista -, lo mismo que la presunción de que todo medio de control tiene una causa legítima, que sería en este caso la falta de solución de la obligación demandada.

Luego, tanto la duda que emerge del acta, como la prevalencia de las presunciones de buena fe y de la causa legítima de la Acción Ejecutiva analizada, hacen viable la aplicación del principio "*pro actione*", esto es, el deber de darle viabilidad ante dudas razonables a que se surta el debate, propiciando que se trabaje la Litis y que la administración tenga conocimiento de la ejecución, es decir, del mandamiento de pago y, en caso de pago, proponga las excepciones correspondientes con los soportes del eventual pago, para hacer prevalecer un criterio de justicia material en el presente asunto, que emerge del 228 constitucional en donde prevalece lo sustancial sobre lo formal.

Siendo ello así, se revocará la negativa al mandamiento de pago

proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, disponiéndose la devolución del expediente para que provea sobre el mandamiento de pago que se solicita librar, previa la verificación de las demás condiciones para tal efecto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 31 de octubre de 2013, en virtud del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, negó el mandamiento de pago, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen, para que provea sobre el mandamiento de pago que se solicita librar, previa la verificación de las demás condiciones para tal efecto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 019

HECTOR ENRIQUE REY MORENO

LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO ALFREDO VARGAS MORALES