

*República de Colombia*



*Tribunal Administrativo del Meta Sala Cuarta Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, noviembre doce (12) de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN: 50001-33-33-008-2017-00130-02**  
**DEMANDANTE: CONSORCIO CONSTRUYE**  
**DEMANDADO: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA-  
EJÉRCITO NACIONAL**  
**NATURALEZA: EJECUTIVO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado el 30 de mayo de 2017, por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento de pago.

#### **ANTECEDENTES**

El **CONSORCIO CONSTRUYE**, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva contra la **NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL**, con el propósito de que se ordene el pago a su favor de i) la suma de \$54.175.446,53 correspondiente al valor adeudado al sexto corte de obra que pasó a vigencias expiradas, contenido en el acta de recibo y liquidación bilateral suscrita el 17 de septiembre de 2015, con ocasión del contrato de obra No. 1253 de 2013 y, ii) los intereses moratorios causados a partir del 18 de septiembre de 2015, hasta que se haga efectivo el pago.

#### **PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO**

El Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, mediante proveído del 30 de mayo de 2017, negó el mandamiento de pago solicitado.

Luego de transcribir los artículos 422, 430 del CGP, 297 del CPACA y jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el mérito ejecutivo de los contratos estatales y los requisitos que debe reunir el mismo para efectos de librar mandamiento de pago, advirtió que la parte demandante pretende que se libere mandamiento de pago en contra del MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL, con fundamento en lo dispuesto en el acta de recibo y liquidación del contrato fechada 17 de septiembre de 2015.

Señaló, que de la lectura de dicho documento se evidencia que la obligación expresa y actualmente exigible, no reúne los requisitos de ley para el cumplimiento del objeto reclamado, pues, basta con verificar la redacción de las cláusulas para concluir la falta de claridad respecto de la obligación, a cargo de quién o cuál interviniente, así como el tiempo de cumplimiento de la misma.

Indicó, que el contenido de la observación No. 8 prevé: *“El contratista y la interventoría dejan constancia que en el cumplimiento total de las obligaciones contractuales, se declaran a paz y salvo por todo concepto ante la administración así mismo liquidan bilateral y definitivamente el contrato No. 1253/2013; sin perjuicio de las reclamaciones a que haya lugar con relación a las situaciones amparadas con base en las pólizas de cumplimiento No. 560-47-994000067278 y de responsabilidad civil extracontractual No. 560-74-994000012332, siempre y cuando se encuentre vigentes igualmente con relación a las demás garantías.”*

Así mismo, en la observación No. 9 se dejó consignado: *“El presente contrato se liquida dejando pendiente un valor de \$54.175.446,53 correspondiente al sexto corte de obra, que pasó a vigencias expiradas.”*

Explicó, que no es clara la terminología utilizada en la observación No. 9 en cuanto a *“dejando pendiente un valor de”*, sin lograrse establecer pendiente de qué, pues, en efecto, se puede interpretar que está pendiente de pago, pero no se infiere quién le adeuda a quién, si es que ese pendiente significa falta de pago, máxime cuando en la anterior observación se indicó estar a paz y salvo frente a las obligaciones contractuales.

Así las cosas, concluyó que en la documental aportada no se encuentra la claridad necesaria para establecer las sumas reclamadas, por lo que no le es posible establecer conceptos, valores y deudor, impidiendo así emitir el correspondiente mandamiento de pago.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

Dentro de la oportunidad procesal el apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha determinación.

Como fundamento del recurso expuso, que en lo referente a la primera expresión *“El contratista y la interventoría dejan constancia que en el cumplimiento total de las obligaciones contractuales, se declaran a paz y salvo por todo concepto ante la administración”*, de ella no se puede establecer algo diferente al hecho de que el contratista e interventor han cumplido con todas sus obligaciones contractuales y, por ende, se declaran a paz y salvo por todo concepto, pero, no se declara a paz y salvo al demandado contratante. Por lo anterior, si el contratista está a paz y salvo como lo manifiesta el acta de liquidación firmada por las partes, la suma pendiente es a favor del contratista y a cargo de la entidad contratante.

En lo referente a la segunda expresión *“El presente contrato se liquida dejando pendiente un valor de \$54.175.446,53, correspondiente al sexto corte de obra que pasó a vigencias expiradas”*, refirió que no puede darse otra explicación que este valor es a cargo del demandado contratante y esta insoluto, por cuanto se hace referencia que pasa a vigencias expiradas, o sea, expresión que solo es entendible en relación con una entidad estatal.

Solicitó se dicte el mandamiento de pago al tenor de las pretensiones incoadas, dado que existe claridad en los documentos presentados como base del recaudo ejecutivo, de quién es el acreedor (legitimación activa), quién es el deudor (legitimación pasiva), que la cantidad que se persigue es una suma determinada, que es actualmente exigible y que consta en documento proveniente del deudor y que hace plena prueba, según lo determinado en el artículo 422 del CGP.

## **CONSIDERACIONES:**

Según lo establecido en el artículo 153 del CPACA, 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 CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.

De los argumentos sostenidos por el juzgador de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer, si el título ejecutivo que se presenta para su cobro contiene una obligación clara.

En primer lugar, resalta la Sala que la Ley 1437 de 2011, no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo, por lo tanto, en virtud lo previsto en el artículo 299 *ibídem*, para los aspectos no regulados, debe acudir al CGP.

Ahora bien, en el inciso primero del artículo 430 del CGP, se prevé que presentada la demanda acompañada del documento que presta mérito ejecutivo, el juez, librará mandamiento de pago y ordenará al demandado que cumpla con la obligación en la forma pedida, siempre y cuando sea procedente o en la forma que considere legal.

El artículo 297 del CPACA contiene una enumeración de lo que constituye Título Ejecutivo para los efectos de esta jurisdicción y al tenor reza:

**“ARTÍCULO 297.** Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones”. (Subraya la sala)

El artículo 422 del CGP al referirse al título ejecutivo, señala:

**“ARTÍCULO 422.** 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”. (Subraya la sala)

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de forma y de fondo que deben reunir los títulos ejecutivos, la Sección Tercera Subsección A del H. Consejo de Estado señaló<sup>1</sup>:

*“Los títulos en que se fundamenta la ejecución deben reunir ciertos requisitos de forma y de fondo. La forma se refiere a la autenticidad del documento que se presenta y a su emisor, el cual debe corresponder al ejecutado o a una autoridad judicial o administrativa. El fondo implica que la obligación cuya ejecución se pretende, tenga las características de ser clara, expresa y actualmente exigible.*

*Esta Sección del Consejo de Estado<sup>2</sup> ha definido los presupuestos mencionados, de la siguiente forma:*

*(...) con la verificación de las condiciones de fondo, se propende por determinar si el cumplimiento de la obligación que contiene el título puede ser conminado sin óbice alguno o, en otras palabras, si presta mérito ejecutivo, para lo cual, aquél vínculo jurídico debe ser (i) **exigible**, en el sentido de que sea factible ejecutarlo por no encontrarse sujeto a plazo o condición, esto es, que se trate de una obligación pura y simple; (ii) **expreso**, es decir, que el crédito debe aparecer de forma manifiesta en el documento sin necesidad de acudir a suposiciones que hagan necesario aplicar razonamientos lógicos complejos, y (iii) **claro**, en el entendido de que la obligación sea fácilmente apreciable a partir del contenido literal del documento o documentos que la contienen o la demuestran<sup>3</sup>.” (Subraya y negrita fuera del texto)*

En el *sub examine*, el *a quo* consideró que la obligación cuya ejecución se pretende no es clara, comoquiera que del documento base de recaudo ejecutivo no se puede establecer si el valor de que trata el acta de liquidación está pendiente de pago o quién le adeuda a quién.

Por su parte el recurrente afirma que de los documentos presentados si es posible determinar quién es el acreedor (legitimación activa), quién es el deudor (legitimación pasiva).

Pues bien, frente a lo anterior conviene precisar que, al realizarse por parte de la Sala el estudio del documento base de recaudo ejecutivo, se establece que el mismo carece de claridad, como pasa a exponerse.

En cuanto a la claridad del título ejecutivo:

*“Ahora bien, un segundo elemento del título ejecutivo exige que el derecho sea claro, sobre lo cual se entiende:*

---

<sup>1</sup> Auto del 14 de junio de 2019, Exp. 61805, C.P. María Adriana Marín.

<sup>2</sup> Sentencia de 7 de diciembre de 2017, exp. 52702, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2004, Exp. 23989, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

*“Como complemento se exige, con redundancia, pues se acaba de ver que el ser expreso conlleva la claridad, que la obligación sea clara, es decir que sus elementos constitutivos, sus alcances, emerjan con toda perfección de la lectura misma del título ejecutivo, en fin, que no se necesiten esfuerzos de interpretación para establecer cuál es la conducta [prestación] que puede exigirse al deudor.”*

*En lo anterior queda patente la intención del legislador de resaltar la nitidez de la obligación para agregar, pleonásticamente, el requisito de claridad que la presupone el ser expresa”*

*En el mismo sentido se sostiene que:*

*“Que el documento contenga una obligación clara, significa que tal prestación se identifique plenamente, sin dificultades, o lo que es lo mismo, que no hay duda alguna de la naturaleza, límites, alcance y demás elementos de la prestación cuyo recaudo se pretende. Así pues, la obligación será clara si además de expresarse que el deudor debe pagar una suma de dinero, en el documento se indica el monto exacto, los intereses que han de sufragarse, o si además de señalarse que el deudor debe entregar un bien inmueble, este se precisa, de manera que no quede duda de que es ese y no otros los que han de entregarse”<sup>4</sup>.*

La Sección Segunda Subsección B del H. Consejo de Estado, en proveído del 2 de mayo de 2019, refirió:

*“17. En lo que respecta, es oportuno hacer especial énfasis en los elementos que debe contener el título ejecutivo para determinar la viabilidad del mandamiento de pago, es decir, aquél que contenga una obligación **clara**, expresa y exigible al momento de incoarse la demanda. En tal sentido, este Despacho[15], citando al tratadista Devis Echandía, se ha pronunciado acerca del requisito de claridad así:*

*«La obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título en cuanto a su naturaleza y sus elementos (objeto, termino o condición y si fuere el caso su valor líquido o liquidable por simple operación aritmética), en tal forma que **de su lectura no quede duda sería respecto de su existencia y sus características**» (Negrilla fuera de texto)*

*18. Se desprende de lo anotado, que la obligación es **clara** cuando no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan, quiere decir que, de sus elementos constitutivos y su alcance, se desprenda una lectura nítida de la obligación exigida.<sup>5</sup>”*

En el sub examine se tiene, que en el acta de recibo y liquidación de obra No. 1546 del 17 de septiembre de 2015 (fls. 82 a 84 C 1), las partes acordaron lo siguiente:

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C, sentencia del 08 de noviembre de 2016. Radicación número: 41001 - 23 - 33 - 000 - 2013 - 00112 - 01(52779). Consejero ponente : JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

<sup>5</sup> Radicación número: 25000-23-42-000-2016-03858-01(2756-18). Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

**“OBSERVACIONES**

(...)

*9. El presente contrato se liquida dejando pendiente un valor de \$54.175.446,53, correspondiente al sexto corte de obra que pasó a vigencias expiradas.”*

De lo anterior se colige, que si bien se estableció una suma liquida de dinero, no se consignó en dicho escrito a cargo de quién ni a favor de quién se debía cancelar la misma, o en qué momento con qué trámite, pues, se menciona que corresponde al sexto corte de obra, pero en ningún balance o cantidades del contrato se relaciona dicha suma, sin que se pueda establecer si se trata de un saldo a favor o en contra, aunque pudiese pensarse, como se dice en el recurso, que las vigencias expiradas están a cargo de la entidades contratantes. Es más, si se tiene en cuenta lo señalado en el acta de entrega de obra No. 0479 del 08 de abril de 2015 (fls. 73 a 81 C 1), se advierte que en el balance del contrato se relacionan unos valores correspondientes al primer, segundo, tercer, cuarto y quinto corte, no obstante, como se mencionó anteriormente, no se hace relación alguna al valor del sexto corte, pues, sobre el mismo sólo se tiene lo dicho en la observación No. 9.

Es decir, que si bien el acta de recibo y liquidación de obra No. 1546 del 17 de septiembre de 2015, se suscribió entre el Representante Legal del CONSORCIO CANTON APIAY 2013 (Interventoría), el Representante Legal del CONSORCIO CONSTRUYE (Contratista), el Ordenador del Gasto y el Proyectista y/o Jefe de Proyectos JEING, no se puede establecer con certeza si la suma de \$54.175.446,53 que allí se consigna y que se dice corresponde al sexto corte de obra, es un saldo a favor o en contra, ni mucho menos en cabeza de quién se encuentra la obligación de pagarlo, ni quién sería el beneficiario, sin que le esté dado al operador jurídico hacer interpretaciones de la voluntad allí plasmada.

En conclusión, al no cumplir el documento base de recaudo con el requisito de que la obligación en él contenida sea clara, se impone confirmar el auto apelado.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de calenda 30 de mayo de 2017, proferido por el Juzgado Octavo Administrativo Mixto del Circuito de Villavicencio, que negó el mandamiento de pago solicitado por el **CONSORCIO CONSTRUYE** contra la **NACIOÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- EJÉRCITO NACIONAL**, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 030

**Hector Enrique Rey Moreno**  
Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

**Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad**  
Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

**NELCY VARGAS TOVAR**  
Magistrado(a)  
Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e8b242d60a0d3a2dc8da3f3e587ce212acde540620f0171eb2a98059176353  
05**

Documento firmado electrónicamente en 20-11-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**