



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
SALA DE DECISIÓN ORAL TRES**

Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA

Villavicencio, 14 de octubre de 2021.

Expediente: 50001-33-33-006-2019-00048-01
Medio de Control: Ejecutivo contractual
Demandante: CONSORCIO LA CRUZ 2010
Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

La Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante contra el proveído del 11 de marzo de 2019, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio del cual rechazó la demanda ejecutiva promovida por Consorcio La Cruz 2010 contra el municipio de Villavicencio.

I. CUESTIÓN PREVIA

Con ocasión del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021, del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se asignó el conocimiento del presente proceso a este despacho; razón por la que se avoca su conocimiento en el estado en que se encuentra.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

El CONSORCIO LA CRUZ 2010, por medio de apoderado, presentó demanda ejecutiva en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO¹, el 14 de febrero de 2019, solicitando lo siguiente:

«Se sirva LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO por las siguientes sumas de dinero:

1. Por la cantidad de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS TREINTE Y OCHO PESOS CON CINCUENTA CENTAVOS (\$286.765.538,50) derivada del CONTRATO DE CONSULTORIA N° 722 DEL 2010 de fecha 08 de junio del 2010 y de la FACTURA DE VENTA N° 1 de fecha 17 de enero de 2014 suma que deberá ser actualizada a la fecha de la sentencia.

2. Por los intereses comerciales corrientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación, hasta que ella se hizo exigible.

3. Por los intereses moratorios a la tasa r hasta que se verifique el pago total de la deuda de conformidad al numeral 8° del artículo 4° de Ley 80 de 1993.

4. Por las costas del proceso conforme lo disponga en la sentencia en virtud del artículo 188 del CPACA»

¹ Folio 01, página 2 expediente digital.

III. EL AUTO APELADO

Mediante auto del 11 de marzo de 2019² el Juzgado Sexto Administrativo del Meta rechazó la demanda presentada por el Consorcio La Cruz 2010 contra el Municipio de Villavicencio, por haber operado el fenómeno jurídico de la caducidad. La decisión fue sustentada en los siguientes términos:

El *a quo* indicó que, en materia de procesos ejecutivos, el artículo 164, numeral 2, literal k), de la Ley 1437 de 2011, reguló lo relacionado con la oportunidad para presentar la demanda respectiva, disponiendo un término de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación.

Argumentó que en el caso presente, se pretende la obligación pactada en el contrato de consultoría N° 722 del 8 de junio de 2010, cuyo objeto fue: «*COADYUVAR PARA EL MEJORAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO DEL CENTRO FUNDACIONAL DE LA COMUNIDAD DE VILLAVICENCIO, DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES QUE DESARROLLAN EN LA MISMA, A TRAVÉS DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS (URBANÍSTICO Y ARQUITECTÓNICO) DEL ESPACIO PÚBLICO, CON LA PROLONGACIÓN DE LA CARRERA 33ª ENTRE CALLES 36 Y 38, CALLE 37 ENTRE LAS CARRERAS 32 Y 35, SECTOR DE LA CRUZ Y PARQUE DE LAS JIRAFAS EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO*» y su valor se estableció en: «\$573.531.077»

En cuanto a la forma de pago, la cláusula séptima del contrato estableció: «*El Municipio entregará al contratista en calidad de anticipo el 50% del valor del contrato, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del mismo, previa aprobación del plan de inversión del anticipo por el interventor asignado, y pagará al contratista el 100% del valor del contrato una vez entregados todos los productos descritos en el alcance del presente pliego, previa presentación del informe de ejecución y certificación de cumplimiento aprobada por el interventor del contrato designado por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y una vez firmada el acta de terminación*»

Por lo anterior, sostuvo que la obligación de pago del municipio de Villavicencio se hizo exigible una vez cumplió la condición consistente en la entrega de los bienes y servicios objeto del negocio jurídico, previa presentación del informe de ejecución y certificación de cumplimiento aprobada por el interventor designado por la entidad oficial y una vez firmada el acta de terminación del mismo.

En ese sentido, para el *a quo* la obligación se hizo exigible el 23 de octubre de 2011, es decir, el día siguiente al que se firmó el acta de recibo final por parte del contratista, interventor y supervisor del negocio.

Por lo tanto, concluyó que, en el caso particular, operó la caducidad de la demanda ejecutiva, ya que la obligación contenida en el contrato se hizo exigible el 23 de octubre de 2011 y los cinco (5) años para presentar oportunamente la demanda vencieron el 24 de octubre de 2016; sin embargo ésta fue interpuesta el 14 de febrero de 2019, cuando ya se había configurado el fenómeno jurídico de la caducidad.

Sostuvo que si bien es cierto que la parte ejecutante, en el derecho de petición, mencionó que aportó la factura de venta de 17 de enero de 2014, lo cierto es que en esa diligencia no surte la aceptación de la misma en los términos del artículo 685 del Código de Comercio, puesto que el asentimiento se deberá hacer constar

² Folio 01, página 109 expediente digital.

en el mismo título, por medio de la palabra “acepto” u otra equivalente, situación que no ocurre en el documento aportado a folio 50.

Aseguró que, no obstante y en gracia de discusión, de aceptarse que la demanda ejecutiva se presentó dentro de la oportunidad procesal para ello, debe precisarse que los documentos que aportó no cumplen los requisitos esenciales para librar mandamiento de pago. Revisados los documentos que se acompañan con la demanda, no se encuentra el acta de liquidación final del contrato, que es el documento idóneo que sirve de fundamento para la ejecución del saldo del contrato base de recaudo ejecutivo. En ese orden de ideas, lo procedente es negar el mandamiento de pago solicitado.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del demandante presentó oportunamente recurso de apelación³, contra la decisión del juez de primera instancia, en el que alegó lo siguiente:

Manifestó que no operó caducidad alguna, porque que si bien el acta de terminación fue pactada el 22 de octubre del 2011 y ese mismo día se suscribió el acta de recibo final con la cual configuraba el nacimiento de la obligación del municipio de Villavicencio frente a la ejecución del contrato, el 6 de febrero del 2014 presentó derecho de petición ante la Alcaldía del municipio de Villavicencio, anexando factura de venta de 17 de enero de 2014, como documento idóneo para obtener el pago de la obligación el cual según el mismo tenía como finalidad “constitución de mora del deudor.”

Agregó que la radicación del derecho de petición con la factura de venta de 17 de enero del 2014, buscaba la constitución de mora del deudor *“para a futuro y dentro del término de caducidad iniciar el correspondiente proceso ejecutivo contractual siendo el mecanismo judicial por excelencia idóneo para lograr la efectividad de los derechos que tiene el ejecutante pretende exigir al deudor”*.

Señaló que, respecto a la aceptación de la factura, el artículo 773 del Código de Comercio establece que ésta se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de esta y de los documentos del despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de este hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

Entonces, si el comprador no reclama dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que recibe la factura, se considerará aceptada tácitamente para todos los efectos legales, constituyéndose así la factura en un título valor. Máxime cuando la Alcaldía de Villavicencio respondió el 4 de marzo de 2014, el derecho de petición que se había presentado, sin hacer pronunciamiento desfavorable o reclamo acerca de la factura, con lo cual se ratifica la aceptación tácita de la misma.

Aclaró que en el caso presente, se dejó vencer el término de liquidación del contrato por las partes, lo que significa que también había operado el fenómeno de la caducidad para instaurar el medio de control de controversias contractuales, por consiguiente, el único mecanismo judicial que disponía la demandante para hacer

³ Folio 001, Página 114 expediente digital.

efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, era el proceso ejecutivo contractual.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no a revocar el auto del 11 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, resolvió rechazar la demanda ejecutiva presentada por el Consorcio La Cruz 2010 en contra del municipio de Villavicencio, ello por haber operado el fenómeno de la caducidad.

2. DE LA NORMATIVA APLICABLE AL PRESENTE ASUNTO

Sea lo primero advertir que el C.P.A.C.A. no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo. Por ello, en virtud del artículo 308 *ídem*, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código General del Proceso, esto es, los artículos 422 y siguientes.

Ahora bien, en relación con los documentos que constituyen títulos ejecutivos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conforme al numeral 1° del artículo 297 del C.P.A.C.A, lo son las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

De igual manera, conforme con el numeral 3° *ibídem*, prestan 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, para que un documento pueda considerarse título ejecutivo debe reunir algunas condiciones especiales que lo identifiquen de cualquier otro documento, las cuales están previstas en el artículo 422 del C.G.P., que señala que los documentos deben dar cuenta de la existencia de la obligación, ser auténticos y emanar 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.

Por su parte, el artículo 422 del CGP define:

“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.”

Así, de acuerdo con lo expuesto en esta norma, el título ejecutivo debe reunir condiciones formales y de fondo.

Las primeras refieren a que se trate de documento o documentos que conformen una unidad jurídica, que sea o sean auténticos, y que emanen del deudor o de su

causante, o 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 la liquidación de costas o señalen honorarios de los auxiliares de la justicia.

Las segundas atañen a que de estos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa y exigible y, además, líquida o liquidable por simple operación aritmética, si se trata de pagar una suma de dinero.

Estas tres condiciones debe revelarlas el documento, o conjunto de documentos, sea que se trata de un título simple o complejo. En tal sentido, 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 si se entiende en un solo sentido, y es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a un plazo o condición⁴.

3. DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

Ha de indicar la Sala que el fenómeno procesal de la caducidad opera *ipso jure* o de pleno derecho, esto es, no admite renuncia y el operador judicial debe declararla, en el evento en que se verifique la conducta inactiva del sujeto procesal llamado a interponer la acción judicial correspondiente dentro del plazo legalmente establecidos⁵.

En cuanto al alcance de la figura jurídica de la caducidad, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente⁶:

«En la caducidad deben concurrir dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción. Dicho término está edificado sobre la conveniencia de señalar un plazo objetivo, invariable, para que quien considere ser titular de un derecho opte por accionar o no. Es por lo anterior que no puede ser materia de convención antes de que se cumpla, ni después de transcurrido puede renunciarse.

La facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, improrrogable.

El fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, contiene plazos fatales no susceptibles de interrupción ni de suspensión»

Así mismo, el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, el en artículo 164, numeral 2, literal k, establece la caducidad para los medios de control que busca la ejecución de los títulos derivados del contrato.

«Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

⁴ Azula Camacho Jaime, Manual de Derecho Procesal Civil, Tomo IV Procesos ejecutivos, Editorial TEMIS, Segunda edición, 1994, páginas 16 y s. s.

⁵ Al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 11 de mayo de 2000, Exp. 12000, señaló: "(...) Es por lo anterior que se da aplicación a la máxima latina "*contra non volenten agere non currit prescriptio*", es decir, que el término de caducidad no puede renunciarse.// Dicho de otro modo, el término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración. Es, que el término prefijado por la ley, obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción (...)".

⁶ Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02664-01(26022). Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

(...)

k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida. (Subrayado fuera de texto)

4. EL CASO CONCRETO

Así, corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no a revocar el auto de fecha 11 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, resolvió rechazar por caducidad la demanda ejecutiva presentada por el Consorcio La Cruz 2010 en contra del municipio de Villavicencio.

En tal sentido, se advierte que el *a quo* a efectos de contabilizar el término de caducidad, lo inició desde la fecha de suscripción del acta final del contrato, esto es el 23 de octubre de 2011 (fls. 60 a 63). Sin embargo, la Sala observa que en el expediente obran documentos que demuestran que el Consorcio La Cruz 2010 tuvo que adelantar informes y sanear las diferentes solicitudes del Municipio de Villavicencio (fls. 67-70 y 80 a 101), hasta enero de 2014, momento en el que el consorcio entregó los documentos para que el municipio realizara el pago del valor contractual (fl. 64), sin que se advirtiera la liquidación del contrato por parte del municipio.

Ahora, el apoderado del Consorcio La Cruz 2010 señala que mediante derecho de petición radicado el 6 de febrero del 2014 (fs. 48 y 49), adjuntó la factura No. 1 y que la misma no fue rechazada por el municipio de Villavicencio.

Por lo anterior, es del caso citar lo establecido en el artículo 773 de Código de Comercio:

«ARTÍCULO 773. ACEPTACIÓN DE LA FACTURA. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1231 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.

<Inciso modificado por el artículo 86 de la Ley 1676 de 2013. Rige a partir del 20 de febrero de 2014. Ver en Legislación Anterior el texto vigente hasta esta fecha. El nuevo texto es el siguiente:> La factura se considera

irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.» (Subrayado del despacho)

Así las cosas, la factura se entiende efectivamente recibida por el municipio de Villavicencio el 6 de febrero de 2014, fecha desde la cual se hace exigible la obligación del municipio de Villavicencio con el Consorcio La Cruz 2010 y no desde el 23 de octubre de 2011, como lo consideró el *A quo*.

Ahora, como se señaló anteriormente, el artículo 164 del C.P.A.C.A. señala la oportunidad para presentar la demanda cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, estableciendo cinco (5) años para solicitar su ejecución, contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida.

Teniendo en cuenta que nunca se realizó la liquidación del contrato, para efectos del *sub examine*, la factura se constituye en el verdadero título ejecutivo para cobrar las obligaciones contenidas en el contrato de consultoría 722 de 2010. Entonces, como la Factura No. 1 fue radicada con el derecho de petición, el 6 de febrero de 2014, los 5 años que establece el artículo 164 del C.P.A.C.A., se cumplieron el 6 de febrero de 2019.

Ahora, como consta dentro del expediente, la demanda fue radicada por el Consorcio La Cruz 2010 el 14 de febrero de 2019, esto es, 9 días después de la fecha límite, por lo que se puede concluir que para ese momento había operado la caducidad de la acción.

Por lo anterior, se confirmará el auto proferido el 11 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, que resolvió rechazar por caducidad la demanda ejecutiva presentada por el Consorcio La Cruz 2010 en contra del municipio de Villavicencio, pero por las razones aquí expuestas.

VI. CONDENA EN COSTAS

En lo que respecta a la condena en costas en segunda instancia, la Sala se abstendrá de imponerlas, toda vez que no se encuentran acreditadas las exigencias del ordinal 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, para su procedencia.

|

En mérito de lo expuesto, el despacho

RESUELVE:

1. **CONFIRMAR** la decisión proferida el 11 de marzo de 2019, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, por lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

3. Una vez en firme este proveído, devolver las presentes diligencias al juzgado de origen, dejando anotaciones previas de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**(AUSENTE CON EXCUSA)
HECTOR ENRIQUE REY MORENO
MAGISTRADO**

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral Tres, celebrada el 14 de octubre de 2021, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo Tyba.

Firmado Por:

**Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Teresa De Jesus Herrera Andrade
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De Villavicencio - 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:

1e893457001a75ef352d5f6aa06e6eacbd60370ed2f3970a5affed72b1cc3472

Documento generado en 22/10/2021 10:58:15 AM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**