

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, cuatro (4) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO CONTRACTUAL
DEMANDANTE:	CORPORACIÓN EDUCATIVA Y CIENTÍFICA COSMOS
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL META
RADICADO:	50001-23-33-000-2021-00225-00

I. AUTO

Procede el Despacho a resolver la procedencia de librar o no el mandamiento ejecutivo en el asunto de la referencia, para lo cual es necesario realizar los siguientes:

II. ANTECEDENTES

La CORPORACIÓN EDUCATIVA Y CIENTÍFICA COSMOS (en adelante ejecutante), a través de apoderado judicial, promovió demanda ejecutiva contra el DEPARTAMENTO DEL META (en adelante ejecutada), con el fin de que se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero, conforme fue establecido en el acápite de pretensiones¹:

“PRETENSIONES

1. Libre mandamiento ejecutivo en favor del DEMANDANTE y en contra del DEPARTAMENTO DEL META, por las siguientes sumas de dinero, y en favor de la CORPORACION EDUCATIVA Y CIENTIFICA COSMOS...

A. CUATRO MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS Y DIEZ CENTAVOS M.L., (\$4.129.209.564,10), por concepto de SALDO A FAVOR DEL ASOCIADO, discriminado, reconocido y contenido en el balance

¹ Archivo Tyba: 001. 0101DEMANDA

financiero, NUMERAL 27.

B. TRECSCIENTOS (Sic) SESENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M.L., (\$365.938.264.00), por concepto de RUBRO DE ADMINISTRACION a favor del asociado, discriminado, reconocido y contenido en el balance financiero, NUMERAL 28.

C. DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS PESOS M.L., (\$19.939.900.00), por concepto de RUBRO DE EQUIPOS Y SOFTWARE, a favor del asociado, discriminado, reconocido y contenido en el balance financiero, NUMERAL 28.

D. CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS M.L., (\$48.832.325.00), por concepto de RUBRO DE TALENTO HUMANO a favor del asociado, discriminado, reconocido y contenido en el balance financiero, NUMERAL 28.

2. Por valor de los intereses moratorios de ley permitidos una vez vencido el plazo de vencimiento del título valor ACTA DE LIQUIDACION BILATERAL DE CONVENIO, firmada y aceptada el 17 de diciembre de 2019, de las siguientes sumas así:

A. intereses causados desde el vencimiento de la obligación el día 18 de diciembre de 2019 y hasta que se verifique su pago de la suma descrita en el numeral 1 literal a, por valor de "CUATRO MIL CIENTO VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS Y DIEZ CENTAVOS M.L., (\$4.129.209.564,10). por concepto de capital conforme a los señalado por el artículo 884 del C. de Co.

B. intereses causados desde el vencimiento de la obligación el día 18 de diciembre de 2019 y hasta que se verifique su pago de la suma descrita en el numeral 1 literal a, por valor de "TRECSCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M.L., (\$365.938.264.00)". por concepto de capital conforme a los señalado por el artículo 884 del C. de Co.

C. intereses causados desde el vencimiento de la obligación el día 18 de diciembre de 2019 y hasta que se verifique su pago de la suma descrita en el numeral 1 literal a, por valor de "DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS PESOS M.L., (\$19.939.900.00)". por concepto de capital conforme a los señalado por el artículo 884 del C. de Co.

D. intereses causados desde el vencimiento de la obligación el día 18 de

diciembre de 2019 y hasta que se verifique su pago de la suma descrita en el numeral 1 literal a, por valor de "CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS M.L., (\$48.832.325.00)". por concepto de capital conforme a los señalado por el artículo 884 del C. de Co.

3. Se condene al demandado al pago de las costas y gastos del presente proceso, incluyendo agencias en derecho.

4. Se condene al pago total de las sumas adeudas por los diferentes conceptos, incluso aquellos que se sigan causando una vez habiéndose presentado la demanda."

Hechos de la demanda

Los supuestos facticos de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

Señala el apoderado de la ejecutante que, mediante acuerdo 047 del 18 de diciembre de 2015, el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) del Fondo de Ciencias, Tecnología e innovación (CTel) del Sistema General de Regalías aprobó el proyecto 278 de 2012 para el "DISEÑO DE UN MODELO PRODUCTIVO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS DEL DEPARTAMENTO DEL META".

Precisa, que la ejecutante y la ejecutada suscribieron el Convenio de Asociación de Ciencia, Tecnología e Innovación No. 1748 el 30 de diciembre de 2015, con plazo de ejecución de 18 meses, con inicio el 26 de enero de 2016.

Afirma, que el convenio se encuentra garantizado con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 3765 del 23 de diciembre de 2015 por \$16.827.776.938 y su registro presupuestal de compromisos No. 8289 del 31 de diciembre de 2015.

Relata, que en la cláusula tercera se estableció la forma de pago, la cual fue modificada el 7 de septiembre de 2017 y el 4 de abril de 2019, donde se previeron 7 pagos, de los cuales la ejecutada solo ha realizado los 2 primeros, luego de la presentación de las correspondientes facturas.

Manifiesta, que el 7 de octubre de 2019 y el 17 de diciembre de 2019, se suscribieron el acta de finalización del convenio y el acta de liquidación bilateral del convenio No. 1748 de 2015, respectivamente, donde se determinó reconocer a favor de la ejecutante lo siguiente:

A. \$4.129.209.564,10, por concepto de saldo a favor, NUMERAL 27.

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC

B. \$365.938.264,00, por concepto de rubro de administración, NUMERAL 28.

C. \$19.939.900,00, por concepto de rubro de equipos y software, NUMERAL 28.

D. \$48.832.325,00, por concepto de rubro de talento humano, NUMERAL 28.

Expone, que en la parte resolutive del acta liquidación base de la ejecución, las partes aceptaron irrevocablemente el balance financiero dándole índole de acuerdo final.

Indica que, en el numeral 4° de la cláusula séptima del convenio, se estableció como obligación de la ejecutada *“constituir la reserva presupuestal que garantice el giro de los recursos del contrato”*.

Menciona, que el acta de liquidación original y sus soportes están en poder del ejecutado, que se ha presentado la reclamación administrativa para solicitar el pago el 18 de junio de 2021, al haberse levantado la congelación de pagos.

Sostiene que, al Departamento del Meta le fue notificada la Resolución No. 1177 del 28 de mayo de 2021, donde la Subdirección de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, ordenó el levantamiento de la medida de suspensión preventiva de giros de este proyecto de inversión, lo que hace que no exista impedimento legal para el pago adeudado.

En ese orden, corresponde a la Sala decidir, en primera medida, si los documentos que sirven de base de recaudo ejecutivo, contienen una obligación clara, expresa y exigible.

III. CONSIDERACIONES

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

Tratándose de procesos ejecutivos, el numeral 6° y el parágrafo 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.”

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 intervienga 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...”²

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. Del Título Ejecutivo

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incluyó un acápite relativo al proceso ejecutivo, y sus disposiciones, estableciendo en el artículo 99, cuales documentos constituyen título ejecutivo a favor del Estado descritos así:

“Artículo 99. Documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

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

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el parágrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

4. Las demás garantías que, a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.”
(Negrilla y Subrayado fuera del texto).

El título ejecutivo, en materia contencioso administrativa se encuentra determinado en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual establece:

“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. 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.
(...)

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. (...)**. (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

Ahora, los requisitos formales y materiales del título ejecutivo están definidos en el artículo 422 del Código General del Proceso, que 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.

Por otra parte, en cuanto al deber de aportar los documentos que conforman un título ejecutivo es preciso señalar que el ejecutante tiene el deber de aportar todos los documentos necesarios que acrediten la existencia de la obligación que se pretende ejecutar, toda vez que al juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrar el título, teniendo solamente tres opciones, como lo ha sostenido el Consejo de Estado³:

“1. Librar el mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.

2. Negar el mandamiento de pago cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.

3. Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 423° C.G.P.) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado, a librar mandamiento de pago si la obligación exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario.” (Negrilla fuera del texto).

En tal sentido, frente a la falta de los documentos necesarios para librar el mandamiento de pago, el juez administrativo no debe aplicar lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referente a la corrección de la demanda, sino que debe atenerse a lo señalado por el artículo 430 del Código General del Proceso, que expresa:

³ Consejo de Estado. Sección Tercera, autos del 12 de julio de 2001, expediente 20.286, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez y del 12 de septiembre de 2002, expediente 22.235, C. P. Dr. German Rodríguez Villamizar.

“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. (...)”

Así las cosas, existe una condición para el juez en el sentido en que sólo podrá librar mandamiento de pago cuando con la demanda se acompañen los documentos que presten mérito ejecutivo, es decir, la acreditación del mérito ejecutivo de los documentos aportados con la demanda debe encontrarse satisfecha al momento en que el juez entre a decidir sobre la procedencia del mandamiento, no después.

En todo caso, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante.

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 exigible⁴. 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 derivado del acta de liquidación bilateral

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”⁵.*

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

⁴ 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.”*

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 19 de julio de 2017, exp. 58341.

*“(...) 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...”⁶.

En suma, el acta de liquidación suscrita entre las partes constituye título ejecutivo.⁷ (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.

Recientemente el Consejo de Estado reiteró que el acta de liquidación bilateral del contrato corresponde a un título ejecutivo autónomo, habida cuenta de que dicho acto constituye un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen el estado en que quedaron sus cuentas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene⁸.

4. Documental aportada

En el expediente se encuentran acreditados los siguientes:

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de junio 22 de 1995; Exp. No. 9965.

⁷ 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).

⁸ Consejo de Estado. C.P. María Adriana Marín, rad: 11001-03-15-000-2019-02338-01, 25 de octubre de 2019

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC

En el archivo denominado “04OficinaDeApoyoAgregaAnexos.Pdf” con Fecha de Registro 22-06-2021 3.26.24 P. M., ubicado en la plataforma JUSTICIA XXI WEB-Tyba.

i. El Poder para actuar en nombre de la Corporación Educativa y Científica Cosmos y el certificado de existencia y representación legal de dicha entidad. (págs. 9-21).

ii. Oficio de fecha 18 de diciembre del 2019, a través del cual el Secretario de Competitividad y Desarrollo Económico (E) del Departamento del Meta solicita la publicación del acta de liquidación bilateral al Gerente de Asuntos Contractuales del mismo ente territorial. (pág. 22).

iii. Acta de Liquidación Bilateral de fecha 17 de diciembre de 2019, del Convenio de Asociación de Ciencia y Tecnología e innovación No. 1748 de 2015. (págs. 23-47).

iv. Correo electrónico del 18 de junio de 2021 y Memorial “RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA POR LIQUIDACIÓN” fechado el 10 de junio de 2021, suscrito por el representante legal de Cosmos (pág. 48-51).

v. Resolución Número 1177 del 28 de mayo de 2021 de la Subdirectora de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación “Por la cual se ordena el levantamiento de la medida de suspensión preventiva de giros de un (1) proyecto de inversión ejecutado por el departamento del Meta dentro del Procedimiento Preventivo PAP-499-19”. (págs. 52-61).

vi. Minuta del Convenio de Asociación No. 1748 de 2015, suscrito el 30 de diciembre de 2015 entre la Corporación Educativa y Científica Cosmos y el Departamento del Meta, cuyo objeto era suplir la necesidad de fortalecer la ciencia, tecnología e innovación y en formulación de proyectos de CTEI a través de diseñar y pilotear un modelo productivo para la seguridad alimentaria de las familias de productores rurales de 11 municipios, con un plazo inicial de 18 meses y por un valor total de \$18.632.000.000. (págs. 62-75).

4. Caso concreto

Corresponde a esta corporación establecer si los documentos aportados en la demanda constituyen un título ejecutivo que contengan una obligación clara, expresa y exigible proveniente del Departamento del Meta y en favor de la Corporación Educativa y Científica Cosmos.

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC

En el presente caso se aportó el acta de liquidación bilateral del contrato No. 1748 de 2015, suscrita el 17 de diciembre de 2019, por el Secretario de Competitividad y Desarrollo Económico (e) del Departamento del Meta, por parte de la entidad contratante, y por el representante legal de la Corporación Educativa y Científica Cosmos como contratista, documento contractual que, en principio, configuraría 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 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.”⁹ (Negritas y subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, para la Sala, tal y como se ha descrito en acápite anteriores y como lo ha ponderado la jurisprudencia citada, por regla general el acta de liquidación de mutuo acuerdo como título ejecutivo simple y autónomo presta mérito ejecutivo, y, por ende, no requiere documento adicional alguno cuando en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles. Sin embargo, esta regla general

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 11 de noviembre de 2009, exp. 32666.

admite algunas excepciones en aquellos eventos en los cuales no es posible del acta de liquidación establecer con certeza las condiciones de la obligación que permitan librar el correspondiente mandamiento de pago, razón por la cual, en esos *específicos* casos es posible, o quizás, necesario acudir a los documentos contractuales para determinar el alcance de la obligación que se pretende ejecutar.

En este orden de ideas, tenemos que la obligación se encuentra contenida en el acta bilateral del contrato No. 1748 de 2015 es expresa, pues aparece como manifiesto un saldo a favor del contratista de \$4.129.209.564,10, por concepto de saldo a favor, de \$365.938.264, por concepto de rubro administrativo, de \$19.939.900, por concepto de rubro de equipos y software, y de \$48.832.325, por concepto de rubro de talento humano. Es clara, pues el valor debido se encuentra discriminado y soportado en el valor total del contrato y la diferencia respecto del valor pagado al contratista durante el tiempo de ejecución del contrato, pero no es exigible por varias razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, porque para demandarse el cumplimiento de la misma debió acreditarse el cumplimiento de la condición allí contenida.

Al respecto, cabe recordar la necesidad de que la exigibilidad depende de que las obligaciones contractuales se cumplan, y en el caso *sub iudice*, en el acta de liquidación bilateral se consagró, en el numeral 30, "*Que el pago final estará sujeto al cumplimiento de la normatividad del Sistema General de Regalías, dentro del CONVENIO DE ASOCIACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN No. 1748 DE 2015*".

Pues bien, sobre el cumplimiento de esta condición la parte ejecutante aportó la Resolución Número 1177 del 28 de mayo de 2021 de la Subdirectora de Control de la Dirección de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación "*Por la cual se ordena el levantamiento de la medida de suspensión preventiva de giros de un (1) proyecto de inversión ejecutado por el departamento del Meta dentro del Procedimiento Preventivo PAP-499-19*"; con lo cual se acredita el cumplimiento de la normatividad del Sistema General de Regalías, dentro del CONVENIO DE ASOCIACIÓN DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN No. 1748 DE 2015.

No obstante lo anterior, en el numeral 4 de la parte considerativa del Acta de Liquidación Bilateral fue transcrita la cláusula tercera del contrato No. 1748 de 2015, sobre la forma de pago, donde se establecen requisitos tales como que cada pago se desembolsaría previo a la presentación del "*respectivo informe de actividades elaborado por el contratista, informe elaborado por el interventor o supervisor del contrato según sea el caso, y además, factura, certificación del supervisor del cumplimiento de las obligaciones contractuales, laborales y de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales por parte del contratista*".

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC

Por lo anterior, los requisitos para obtener el pago, al encontrarse contenidos también en el acta de liquidación bilateral del contrato, se constituyen una de las condiciones que debieron acreditarse a fin de lograr la configuración del título ejecutivo exigible, sin embargo, sobre tales requisitos el ejecutante guarda silencio y no aporta los soportes que permitan concluir su cumplimiento, pues para tal efecto debieron aportarse los siguientes: *(i)* el informe de actividades elaborado por el contratista, *(ii)* el informe elaborado por el interventor o supervisor del contrato, *(iii)* la factura y; *(iv)* el certificado del supervisor del contrato sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, laborales y de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales por parte del contratista .

Finalmente, se observa que el contrato No. 1748 de 2015, por parte de la entidad ejecutada, se encuentra suscrito por una persona diferente a la que suscribió el acta de liquidación bilateral, respecto de quien no se encuentra acreditada la delegación para suscribir la mencionada liquidación.

En efecto, considera la Sala que, en el *sub lite*, también debió acreditarse que la función de suscribir el acta de liquidación bilateral del contrato le fue delegada a quien la suscribió, esto es, al Secretario de Competitividad y Desarrollo Económico, encargado, del Departamento del Meta, puesto que, en caso de existir tal autorización, indefectiblemente hace parte integradora del título ejecutivo, y su no aportación origina que deba considerarse que el acta de liquidación no proviene del deudor, pues no está suscrita por la persona llamada a hacerlo, o por lo menos no se encuentra acreditación en ese sentido.

Sobre la competencia para liquidar el contrato, el Consejo de Estado¹⁰ ha señalado:

“(...) la parte actora aportó copia auténtica de las actas de recibo final y entrega de obra y de un documento con el encabezado “acta de liquidación contrato AC-036-97”, suscritos por el contratista y el interventor, el 16 de abril de 1998.

Ahora, en relación con éste último, la Sala observa que dicho documento no vincula a la entidad, pues el interventor adolece de falta de capacidad para hacerlo, como pasa a explicarse.

El artículo 11 de la Ley 80 de 1993¹¹ asigna la dirección de las licitaciones o concursos y celebración de contratos en el jefe o

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 17001-23-31-000-1999-00855-01(22826).

¹¹ *“Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2:*

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

representante de la entidad, según el caso, lo que quiere decir que la competencia para suscribir el acta de liquidación del contrato n.º 036-97 recaía en el alcalde del municipio de Pensilvania, sin perjuicio de su facultad de delegación, como lo prevén los artículos 12 y 25 de la ley en mención, con sujeción a las cuantías previamente determinadas, sin afectar la responsabilidad del jefe de la administración municipal, por la dirección y manejo de la relación contractual, como lo prevé el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

(...)

De modo que no resulta dable sostener que el contrato fue liquidado de común acuerdo, pues, si bien el interventor suscribió el documento, debe tenerse presente que en cuanto no representa a la administración contratante - municipio de Pensilvania-, pues es el alcalde el único jefe de la administración municipal y ordenador del gasto, su comparecimiento no vincula a la entidad territorial demandada.

(...) *En este punto, la Sala insiste en que la exigencia contenida en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, acorde con el cual la competencia para celebrar contratos se radica en el jefe de la entidad, alcanza el acto de liquidación, pues se conoce que las obligaciones se resuelven como se adquieren, de manera que, quien ostenta la facultad de celebrar los contratos y vincular a quien representa con su ejecución y cumplimiento, posee la competencia para convenir en su liquidación, finiquitando la relación.*

Siendo así y demostrado, como se encuentra, que el alcalde del municipio de Pensilvania (Caldas), responsable directo de la dirección y manejo de la actividad contractual en la entidad territorial, no firmó el mencionado documento y que si bien lo hizo el interventor, su comparecencia no vincula a la administración, huelga concluir que el contrato no se ha liquidado, como efectivamente se declarará. (Negritas y subrayas fuera de texto).

En tal virtud, se tiene que en los contratos estatales, las decisiones que comprometen contractualmente a la administración, tales como la suscripción del

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes...

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles".

La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007. El numeral 1, 2 y 3, así como el literal a) y la expresión "los contralores departamentales, distritales y municipales" del literal b), fueron declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-374 de 1994. Literal c) declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia, C-178 de 1996.

Medio de control: Ejecutivo Contractual
 Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
 Auto: Niega librar mandamiento de pago
 EAMC

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 delegar a otro tal función, siempre que dicho consentimiento se haya efectuado también en forma legal, es decir observando las formalidades dispuestas para 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, solo por esta razón, la decisión judicial de no librar el mandamiento ejecutivo.

En conclusión, por lo visto en párrafos anteriores, no es posible predicar que el acta de liquidación bilateral del contrato No. 1748 de 2015 y los documentos aportados con la demanda constituyan un título ejecutivo que sea actualmente exigible, lo que hace que el mismo no pueda demandarse ejecutivamente, al carecer de uno de los requisitos previstos por el artículo 422 del Código General del Proceso, siendo lo procedente negar el mandamiento de pago.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago solicitado por la **CORPORACIÓN EDUCATIVA Y CIENTÍFICA COSMOS** a través de su apoderado judicial y en contra del **DEPARTAMENTO DEL META**, por lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: En firme la presente decisión, por Secretaría, archívese las diligencias.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día cuatro (4) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), según consta en acta N° 078 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC

Carlos Enrique Ardila Obando
Magistrado
Mixto 002
Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

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

Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto
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:

5bd6caf1903d4670b2bdd85a90604757ac212464a8b61f374781b25e82ef8feb

Documento generado en 09/11/2021 12:22:01 PM

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

Medio de control: Ejecutivo Contractual
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00225-00
Auto: Niega librar mandamiento de pago
EAMC