



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, doce (12) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN: 70-001-33-33-003-2016-00147-01**  
**DEMANDANTE: CONSORCIO VÍAS DE OVEJAS 2014**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE OVEJAS – SUCRE**  
**MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO**

Procede la Sala, a pronunciarse, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la sentencia proferida el 19 de julio de 2017, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad ejecutada y se ordenó seguir adelante la ejecución.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. PRETENSIONES<sup>1</sup>**

La parte actora, solicitó se librara mandamiento de pago por las siguientes sumas:

*“Solicito a Usted su señoría se condene al Municipio de Ovejas, Sucre, a pagar a favor de mi representada la suma contenida en los títulos valores 003 del 29 de septiembre de 2015 y 004 del 6 de noviembre de 2015, por valor de \$ 301.958.037 (TRESCIENTOS UN MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA YOCHO MIL TREINTA Y SIETE PESOS), los cuales se encuentran de plazo vencido.*

---

<sup>1</sup> Folios 3 - 4, cuaderno de primera instancia.

*Se condene a pagar al demandado los intereses moratorios desde que se hizo exigible la obligación hasta cuando sea cancelada en su totalidad.*

*Se condene a pagar al demandado las costas y agencias en derecho tal como lo establece nuestra legislación civil para estos efectos”.*

## **1.2. HECHOS<sup>2</sup>.**

El CONSORCIO VÍAS DE OVEJAS 2014, representado legalmente por la señora LUCY DEL ROSARIO VERBEL HERAZO suscribió el contrato de obra pública No. LP002-MO-2014 con el Municipio de Ovejas, cuyo objeto fue el mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía de acceso Almagra, Zapata, Pijiguay en el Municipio de Ovejas – Sucre, con un plazo de ejecución de 5 meses y 26 días, hasta el 31 de diciembre de 2014 con unos plazos adicionales al 30 de abril de 2015.

El valor de la obra contratada ascendió a la suma de \$ 1.350.000.000.00 (mil trescientos cincuenta millones de pesos).

Dicho contrato, una vez finalizado, fue liquidado y recibido a satisfacción por el Municipio de Ovejas – Sucre.

Señala el demandante, que con el Municipio de Ovejas – Sucre, en razón del contrato mencionado suscribió acta de conciliación el día 26 de febrero de 2016, en la cual, se reconoce y dispone pagar a su favor la suma de \$ 301.958.037.00, más los intereses moratorios.

Agrega, que el Municipio de Ovejas – Sucre, facturó a favor del demandante dos facturas cambiarias, esto es, la factura 003 pago de acta parcial y avance de obra No. 2 del contrato LP 002-MO – 2014, por valor de \$ 155.397.177.00 y la factura 004 de fecha 6 de noviembre de 2015, por medio de la cual, el mismo municipio suscribe el título valor letra de cambio a favor del ente ejecutante por valor de \$ 146.560.860.00, para atender el pago de acta parcial y acta final del contrato de obra descrito.

---

<sup>2</sup> Folios 1 - 3 cuaderno de primera instancia.

Señala entonces, que la deuda que tiene el Municipio de Ovejas – Sucre, con el CONSORCIO VÍAS DE OVEJAS 2014, está representado en los títulos valores, letra de cambio 03 de septiembre 29 de 2015 y 004 de noviembre 6 de 2015, los cuales contienen en su criterio una obligación clara, expresa y exigible.

Añade que el contrato fue debidamente ejecutado con todas las especificaciones técnicas exigidas contractualmente; así mismo, que la obligación se halla detallada en el acta de liquidación de obra pública de fecha 21 de diciembre de 2015, en donde el municipio demandado reconoce que tal deuda asciende a la suma de \$ 301.958.037.00.

Finaliza indicando, que el demandado ha sido requerido en varias oportunidades para el pago de lo adeudado, sin que hubiera respuesta al respecto y que se agotó el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, audiencia a la cual no asistió el ente ejecutado.

En todo caso, reitera, que el cobro efectuado pende de los títulos valores descritos.

### **1.3. ACTUACIÓN PROCESAL**

Correspondió al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conocer la demanda de la referencia, mediante reparto surtido por la Oficina Judicial de Sincelejo<sup>3</sup>, ente judicial que mediante auto de 30 de septiembre de 2016, resolvió librar mandamiento de pago contra el Municipio de Ovejas - Sucre y a favor del demandante, por la suma solicitada, más los intereses moratorios causados desde el 21 de enero de 2016, hasta cuando se satisfaga totalmente la obligación<sup>4</sup>.

Acto seguido, se procedió a las notificaciones de rigor<sup>5</sup>. Surtido lo anterior,

---

<sup>3</sup> Folio 92, del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folios 96 – 99 del cuaderno de primera instancia.

<sup>5</sup> Folios 100 – 101/179 – 181.

el ente demandado dio respuesta a la demanda el día 24 de noviembre de 2016, afirmando que los hechos descritos en el libelo introductorio algunos son ciertos, otros no le constan y los restantes deben probarse.

Como excepciones propuso la que denominó *“inejecutabilidad del título ejecutivo invocado por falta de requisito de claridad”*, la que sustentó en que si bien es cierto en el acta de liquidación bilateral fechada a 21 de diciembre de 2015 se fijó una obligación pecuniaria, la misma no corresponde a la realidad, pues, se dijo que *“el día 4 de marzo de 2016 se encontró traspapelado en otro expediente contractual copia del acta de recibo final de obras del contrato LP.002-MO-2014 de fecha 30 de abril de 2015 suscrita por el secretario de Planeación HERMES RICARDO, firma interventora IVÁN ALVIZ y el contratista LUCY VERBEL, donde consta que el porcentaje de ejecución de la obra fue de un SETENTA Y SIETE PUNTO SESENTA Y TRES POR CIENTO (77.63%)”*, lo cual obligó a reconsiderar lo fijado en acta de liquidación y a abstenerse de reconocer y pagar lo reclamado.

Señala entonces, que existe confusión y falta de claridad en el contenido del acta de liquidación que sirve de título de ejecución, por lo cual, dicha acta es inejecutable.

Respecto a los intereses moratorios, dijo, que no son procedentes al tenor de lo señalado en la ley 80 de 1993, en el sentido de que se deben cobrar intereses legales.

En respuesta a las excepciones propuestas<sup>6</sup>, el demandante en escrito de fecha 20 de febrero de 2017<sup>7</sup>, afirmó, que al haberse propuesta la excepción como previa, la misma no tiene cabida en el ordenamiento jurídico, al tenor de lo señalado en los arts. 100, 101 y 102 del C. G. del P.

Posteriormente, mediante auto del 5 de mayo de 2017 se fijó fecha y hora

---

<sup>6</sup> El período para que la parte demandante se pronunciara frente a la excepciones, corrió entre el 6 de marzo y hasta el 8 de marzo de 2017.

<sup>7</sup> Folios 211 – 213.

para llevar a cabo audiencia inicial a términos del art. 180 del CPACA (sic), decisión que fue debidamente notificada<sup>8</sup>.

Dicha audiencia se llevó a cabo el día 19 de julio de 2017, en la cual, se consideró que no había excepciones previas por resolver; se tramitó lo relacionado con la posibilidad de conciliación, sin alcanzarse acuerdo alguno, dada la inasistencia de la parte demanda a la primera oportunidad y posteriormente, porque la parte demandada no indicó ánimo conciliatorio; se fijó el litigio; se dijo que el proceso se hallaba debidamente saneado; se concedió traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión y se profirió sentencia.

La parte demandante<sup>9</sup> en sus alegatos sostuvo que en el presente asunto se encontraba una obligación expresa, clara y exigible, lo cual se halla más detallado en el acta de liquidación bilateral, en donde se señaló de manera expresa la suma adeudada, deuda que fue requerida en pago en varias oportunidades, por lo que debe disponerse seguir adelante con la ejecución.

Cumplido lo anterior, en la misma audiencia se dictó **sentencia** disponiendo no declarar probada la excepción formulada por la parte ejecutada y que se siga adelante con la ejecución, con la consecuente condena en costas para el ente demandado.

Para tal efecto, se argumentó que la excepción formulada no es de recibo en tanto:

*“el acta de liquidación del contrato es distinta al acta final del contrato, pues, la primera presta mérito ejecutivo y la segunda es un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si se efectuó o no el contrato...”*

*En el presente caso, si la entidad accionada manifiesta que existe una confusión o una falta de claridad en el acta de liquidación del contrato, por existir un acta final que no se tuvo*

---

<sup>8</sup> Folios 217 – 219.

<sup>9</sup> Folios 221 vto. y CD de audiencia, folio 224.

*en cuenta en la elaboración del acta de liquidación del contrato, ni por el Comité de Conciliación del Municipio, este no es el escenario para controvertir dicho documento, pues, de ser así tendría que ejercer el medio de control contractual dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del hecho y no traer este argumento en este proceso ejecutivo.*

*Así las cosas, por ser el acta de liquidación un título complejo y aportar los demás documentos tales como contrato estatal, registro presupuestal y certificado presupuestal, presta mérito ejecutivo para ejecutar a la entidad accionada.*

*Por lo anterior, no queda duda acerca de la existencia clara, expresa y además exigible de la obligación por parte de la entidad ejecutada, por lo que resuelto el interrogante propuesto en la excepción, esta será negada en su totalidad".*

Frente a tal determinación, el apoderado judicial de la parte demandada, en la misma audiencia, interpuso **recurso de apelación**, afirmando que no debe seguirse adelante con la ejecución, pues, la obligación no es clara, dada la confusión que fuera expuesta en la excepción formulada.

Corrido traslado de dicho recurso, la parte demandante afirmó que no estaba de acuerdo con lo afirmado por su contraparte, pues, coadyuva lo señalado por el Despacho Judicial, señalando que en todo caso, la ejecución se funda en el acta de liquidación bilateral sin que se pueda alegar que un acta de finalización del contrato pueda dar al traste con lo ahí indicado, por lo que pide se niegue el recurso formulado.

Finalmente, en la misma audiencia se concede el recurso formulado, para que sea desatado por este Tribunal.

#### **1.4. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

Mediante auto del 25 de agosto de 2017<sup>10</sup>, se admitió el recurso de apelación. En auto del 3 de octubre de 2015<sup>11</sup>, se dispuso correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus

---

<sup>10</sup> Folio 4, cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folio 8, cuaderno de primera instancia.

alegatos y concepto de conclusión.

En esta oportunidad, intervino la parte demandante<sup>12</sup>, afirmando que la obligación es clara, expresa y exigible, lo que soporta el título ejecutivo complejo cobrado, amén que la obra fue cumplida a cabalidad.

Así mismo, dijo, que al ser el acta de liquidación final, un corte de cuenta, la misma liquida bilateralmente el contrato, luego, la posición esgrimida por la parte ejecutada no es procedente, ya que el objeto del contrato y los documentos aportados para ejecutar en este medio de control, son claros al respecto y especialmente en lo que atañe a condiciones, plazos y ejecución contractual, por lo que debe dejarse incólume la sentencia recurrida.

A su vez, la parte demandada<sup>13</sup>, dijo, que no hay claridad en el título cobrado, toda vez que con el documento aportado en la contestación de la demanda (acta de recibo final de la obra), se prueba que el porcentaje de ejecución de la misma fue de un 77.63% y no como argumenta el ejecutante, quien dice que cumplió cabalmente con lo encomendado.

Añadió, que además de lo anterior, el Tribunal debe pronunciarse sobre el tema de los intereses moratorios ordenados en el mandamiento de pago, desde el 21 de enero de 2016 hasta cuando se realice el pago total de la obligación, aspecto que también fue objeto de reparo en la formulación de la excepción esgrimida frente al mandamiento de pago, pues, el art. 4.8 de la Ley 80 de 1993, dispone que en caso de no pactarse intereses moratorios, lo procedente es el cobro de los intereses legales del código civil.

---

<sup>12</sup> Folios 10 – 11, cuaderno de segunda instancia.

<sup>13</sup> Folios 12 – 13, cuaderno de segunda instancia.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Problema jurídico

Atendiendo la decisión apelada y la postura del recurrente, debe la Sala determinar, si los documentos presentados con la demanda constituyen título ejecutivo complejo, que permitan continuar con la ejecución del mandamiento de pago, librado inicialmente y si los mismos contienen una obligación que tenga la connotación de título ejecutivo.

En este punto, anota la Sala, que en lo que hace a uno de los aspectos tocados solo en segunda instancia por el recurrente, esto es, lo relacionado con los intereses moratorios, no habrá pronunciamiento, pues, al interponerse el recurso de apelación, nada se dijo al respecto. Lo anterior, atendiendo la limitación de la actuación de esta instancia, a términos del art. 328 del C. G. del P.<sup>14</sup>

#### 2.2.1.- Análisis de la Sala.

##### 2.2.1.1. Generalidades del proceso ejecutivo. Título ejecutivo.

El proceso ejecutivo, es el medio judicial, a través del cual, se puede hacer efectivo, por vía coercitiva, las obligaciones incumplidas por el deudor, es decir, que el mismo se traduce en un mecanismo, mediante el cual, el acreedor hace valer su derecho, mediante ejecución forzada, donde a su vez, aquel, debe constar en un título ejecutivo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> **Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia".

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Auto del 30



De esta forma, para tramitar un proceso ejecutivo, se requiere, esencialmente, que haya título ejecutivo, pues, éste es el instrumento a través del cual, se demuestra y se hace realmente efectiva una obligación, de la que no existe duda sobre su existencia, por ser cierta e indiscutible.

Para efectos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, constituyen título ejecutivo, conforme el artículo 297 del C.P.A.C.A., los siguientes documentos:

*"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.*

*2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*

*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.*

*4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar" (Subrayado fuera de texto).*

En efecto, para que un documento preste mérito compulsivo, se requiere que la obligación en él incorporada, acredite los requisitos de **fondo**

---

de mayo de 2013. Expediente con radicación interna 18057. C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

(expresividad, claridad y exigibilidad) y de **forma** (documentos auténticos), que conformen una unidad jurídica, que provengan de su deudor o de su causante, o las que emanen de una sentencia condenatoria o de otra providencia con fuerza ejecutiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA (art. 422 del Código General del Proceso<sup>16</sup>).

En palabras del máximo Tribunal Contencioso Administrativo, se tiene, que los títulos ejecutivos, deben gozar de ciertas condiciones **formales y sustantivas** esenciales:

*“consistiendo las primeras en que el documento que da cuenta de la existencia de la obligación sea auténtico y emane del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el 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, y las segundas, 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”<sup>17</sup>*

Sobre el particular, el Doctrinante ARMADO JARAMILLO CASTAÑEDA, en su Obra Teoría y práctica de los PROCESOS EJECUTIVOS<sup>18</sup>, analiza las exigencias sustanciales que debe contener el título ejecutivo, de la siguiente manera:

*“El ser **expresa** la obligación, implica que se manifieste con palabras, quedando constancia escrita y en forma inequívoca del deber suscrito por el deudor /.../*

*“... se exige que este lleve a la **claridad** de la obligación, es decir que sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda perfección de la lectura misma del documento que lo*

---

<sup>16</sup> Dicha norma reza: “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...”

<sup>17</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, Sentencia de enero 31 de 2008; Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201); Actor: Martín Nicolás Barros Choles - Demandado: Departamento De La Guajira. C. P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>18</sup> Cuarta edición, páginas 30 – 31.

conforma...”

“La tercera condición para que la obligación pueda cobrarse ejecutivamente es que sea **exigible**. Este requisito lo define nuestra Corte así: “La exigibilidad de una obligación es la calidad que la coloca en situación de pago inmediata por no estar sometida a plazo condición o modo, esto es por tratarse de una obligación pura y simple y ya declarada. Cuando se encuentra sometida a alguna de éstas modalidades y se ha cumplido, igualmente, aquélla pasa a ser exigible”<sup>19</sup>.

“En tratándose del requisito denominado exigibilidad, la Sala visualiza una obligación pura y simple, no sometida a un plazo o condición determinada;...”

A su vez, se debe precisar, que los títulos ejecutivos pueden ser simples o complejos, atendiendo a la forma y estructura del contenido de la obligación exigida, donde la labor del operador judicial, es indispensable, a la hora de definir la forma, contenido y exigibilidad de la pretensión ejercida, con la valoración coherente y específica de los documentos allegados con la demanda.

Al respecto el Honorable Consejo de Estado, en auto del 31 de enero de 2008<sup>20</sup>, indicó:

**“El título ejecutivo bien puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor (v.gr. letra de cambio, cheque, pagaré, etc.); ó bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo - entre otros - por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.**

**Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, como lo establece el artículo 488 del C.P.C.**

El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una

---

<sup>19</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 31 de agosto de 1942. Gaceta Judicial t. LIV, página 383.

<sup>20</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente con radicación interna 34201. C. P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar.

*prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen"*

Una vez esbozada la anterior descripción jurídico-normativa, se advierte, que si la obligación reúne los requisitos aludidos y establecidos por la ley, para que preste mérito coercitivo, nada impide al juez, librar en contra del deudor, mandamiento de pago; actuación procesal que no acontece, si el ejecutante, no presenta la demanda con arreglo a la ley<sup>21</sup> y no allega todos los documentos que integran, debidamente, el título, pues, al Juez, en este tipo de procesos, le está restringido ordenar su corrección, limitándose su actuación a la valoración de los documentos aportados, ya sea para librar mandamiento de pago o en su defecto, exponer la negativa sobre tal asunto, siendo la oportunidad para prever tales acontecimientos, al momento de considerarse la demanda.

En auto del 24 de enero de 2007<sup>22</sup>, el Honorable Consejo de Estado, sostuvo:

*"Ya la Sala se ha pronunciado en varias oportunidades para señalar que, una vez presentada la demanda ejecutiva, el juez queda en situación de adoptar uno de los siguientes dos caminos: **PRIMERO:** Si con la demanda se adjuntó o adjuntaron el documento o documentos demostrativos de la existencia de una obligación insatisfecha que reúna las cualidades de claridad, expresividad y exigibilidad requeridos, librará mandamiento de pago, o **SEGUNDO:** Si con la demanda no se adjuntó a adjuntaron el documento o documentos demostrativos de la existencia de una obligación insatisfecha que reúna las cualidades de ser clara, expresa y exigible, se abstendrá de librar mandamiento de pago. **En otras palabras, el título ejecutivo, en sentido estricto, constituye la prueba que se lleva al juez de conocimiento sobre la existencia de una obligación insatisfecha y de quienes ostentan frente a ella las cualidades de acreedor y deudor y es con base en esa prueba que el funcionario judicial puede establecer, de manera cierta,***

---

<sup>21</sup> En estos asuntos, el juez debe hacer una interpretación integral de los Arts. 297-299/306 de la ley 1437 de 2011 y de los Arts. 422 y ss de la ley 1564 de 2012.

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 24 de enero de 2007. Expediente con radicación interna 32541. C. P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

**si debe librar el mandamiento de pago para que aquella se cumpla ó, en su lugar, abstenerse de hacerlo si es que no encuentra acreditada la existencia del derecho reclamado por esta vía. En relación con la oportunidad para constituir el título de ejecución, esta Sala indicó que ésta corresponde a la de presentación de la demanda y que resulta inadmisibile que se pretenda, a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago.** Así las cosas, si para el Tribunal los documentos aportados con la demanda no constituían prueba suficiente sobre la existencia de la obligación reclamada, sencillamente debió abstenerse de librar mandamiento ejecutivo, pero en ningún caso conceder plazo al ejecutante para que la conformara en debida forma.”

#### **2.2.1.2. Liquidación bilateral del contrato, como título ejecutivo**

Acerca del acta de liquidación final de un contrato se ha dicho, que la misma se constituye en la prueba principal del estado económico del contrato y de las obligaciones que subsisten a cargo de cada una de las partes contratantes. En lo pertinente ha dicho el Honorable Consejo de Estado:

“Conforme se señaló en el acápite precedente, la Sala ha manifestado en varias providencias que, cuando un contrato está liquidado, sólo procede la ejecución por la efectividad de las obligaciones correspondientes con fundamento en lo que consta en la liquidación bilateral, unilateral o judicial, según el caso.

“Se ha sustentado esa tesis en la naturaleza y los efectos de la liquidación del contrato, a través de la cual se “deciden todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato; **es un acto que, por ende, finiquita la relación existente entre las partes del negocio jurídico; la liquidación tiene naturaleza de un ajuste final de cuentas**”<sup>23</sup>, para demostrar la existencia de obligaciones contractuales insolutas, debe acudir a la correspondiente liquidación...

“De ello se deduce que la liquidación del contrato goza del

---

<sup>23</sup> Sentencia proferida el día 15 de marzo de 1991 dentro del expediente 6053. Consejero Ponente: Carlos Betancourt Jaramillo

**principio de intangibilidad, no sólo cuando es unilateral o judicial, sino también cuando es bilateral.** En este sentido la Sala ha precisado que procede declarar la existencia a favor del contratista, no incluidas en la liquidación bilateral del mismo, si el interesado hizo la correspondiente salvedad respecto de saldos insolutos y los demuestra o cuando, al no haber hecho la salvedad, demuestra la nulidad de la liquidación; ello en el entendido de que ésta se presume definitiva y obliga a las partes en los términos de su contenido<sup>24</sup>...

**“De lo expuesto se colige que liquidar el contrato es finiquitarlo; que, con la liquidación del contrato se define el estado económico del mismo y que, liquidado el contrato, debe estarse a lo resuelto en la liquidación respecto de las obligaciones derivadas del contrato estatal, sin perjuicio de lo que pueda demandarse su modificación, por vía judicial.**

*“Todo lo anterior ha servido de fundamento a la Sala para afirmar que el acta de liquidación del contrato constituye el único título ejecutivo válido, teniendo en cuenta que, como se dijo, ella es el balance final de las obligaciones a cargo de las partes y por ende sólo pueden tenerse como claras, expresas y exigibles las que emanen de la misma...”<sup>25</sup>*

En efecto, la jurisprudencia ha puntualizado que el acta de liquidación final del contrato, es el medio idóneo para finiquitarlo y para terminar la relación existente entre las partes, por razón del contrato; sin embargo, las partes contratantes pueden convenir que algunas de sus cláusulas contractuales permanezcan, aun cuando el contrato haya sido liquidado, disposiciones éstas que constituyen ley para los contratantes, salvo que ellas mismas decidan dejarlas sin efecto.

### **2.2.2.- Caso concreto.**

Para efectos del presente caso, en *primer lugar*, debe establecerse cuál es el título ejecutivo objeto de cobro, pues, en el trámite del proceso se advierte que aparentemente se confunde entre lo que debe entenderse como un título ejecutivo complejo, el cobro derivado sustancialmente de

---

<sup>24</sup> Sentencia proferida el 16 de agosto de 2001; expediente 14384. Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

<sup>25</sup> Auto de 17 de julio de 2003, expediente 24.041. Consejero Ponente Alier E. Hernández Enríquez.

un acta de liquidación bilateral y la presencia de títulos valores.

Al efecto, el contenido de la demanda en su acápite de pretensiones describe como título de cobro “*la suma contenida en los títulos valores 003 del 29 de septiembre de 2015 y 004 del 6 de noviembre de 2015*”; mientras que en el auto que libró mandamiento de pago se advierte, que la base esencial de cobro es la liquidación bilateral del contrato efectuada entre demandante y demandado, posición esta última que parece sostenerse en el contenido de la sentencia recurrida, pese a que en la audiencia donde se fijó el litigio, textualmente se dijera:

“ ...

•*Que el título judicial base del recaudo ejecutivo como título complejo se encuentra compuesto por un contrato de obra civil LP-002MO-2014, cuyo objeto era el mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía de acceso Almagra – Zapato – Pijiguay en el Municipio de Ovejas del Departamento de Sucre, al igual que un registro presupuestal No. 568 y certificado presupuestal No. 221, expedidos por el Jefe de Presupuesto, las facturas de venta No. 003 del 29 de septiembre de 2015 y factura de venta No. 004 del 6 de noviembre de 2015 y un acta de liquidación del contrato de fecha 21 de diciembre de 2015, en donde se recibe a satisfacción la obra, quedando un saldo por pagar al Consorcio Vías de Ovejas 2014, la suma de \$ 301.958.097.85...”*

Para el efecto, debe tenerse en cuenta los documentos aportados al expediente. Al efecto, se allegó:

- Factura de venta No. FV 003 sin fecha, con nota de recibido por la Alcaldía Municipal de Ovejas – Sucre de fecha Septiembre 29 de 2015<sup>26</sup>.
- Factura de venta No. FV 004 sin fecha, con nota de recibido por la Alcaldía Municipal de Ovejas – Sucre de fecha noviembre 10 de 2015<sup>27</sup>.
- Copia del Acta de Inicio del 12 de agosto de 2014<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Folio 7.

<sup>27</sup> Folio 6.

<sup>28</sup> Folio 9/41/57.

- Copia del registro presupuestal No. 568 fechado a 23 de septiembre de 2014<sup>29</sup>.
- Copia del certificado de disponibilidad presupuestal No. 221 fechado a 19 de mayo de 2014<sup>30</sup>.
- Copia del documento consorcial de fecha 11 de junio de 2014, en el que consta que se integra Consorcio de Vías de Ovejas 2014<sup>31</sup>.
- Copia del acta de liquidación de fecha 21 de diciembre de 2015, en la que se hace constar que el saldo a pagar a favor del CONSORCIO VÍAS DE OVEJAS 2014 es de \$ 301.958.037.85<sup>32</sup>.
- Copia de la aprobación de póliza de garantía única en contratación estatal<sup>33</sup>.
- Copia del acta de comité de conciliaciones del municipio de Ovejas – Sucre<sup>34</sup>.
- Copia del contrato LP -002-MO-2014<sup>35</sup>, fechado a 4 de julio de 2014.
- Copia de la póliza de seguro No. 500454<sup>36</sup>.
- Copia de la póliza de seguro No. 2376375<sup>37</sup>.
- Copia de otro sí al contrato de obra LP -002-MO-2014<sup>38</sup>.

---

<sup>29</sup> Folio 10.

<sup>30</sup> Folio 11.

<sup>31</sup> Folios 12 – 13.

<sup>32</sup> Folio 16.

<sup>33</sup> Folio 17 – 18/39 – 40/53 - 54.

<sup>34</sup> Folios 19 – 21.

<sup>35</sup> Folios 28 – 34/42 - 48.

<sup>36</sup> Folios 35 – 36/49 – 50/60 – 61/64 – 65/70 – 71/76 - 77.

<sup>37</sup> Folios 37 – 38/51 – 52/58 – 59/66 – 67/68 – 69/74 - 75.

<sup>38</sup> Folios 56 – 57.



- Copia de otro si No. 2 al contrato de obra LP -002-MO-2014<sup>39</sup>.
- Copia de otro si No. 3 al contrato de obra LP -002-MO-2014<sup>40</sup>.
- Copia de acta de recibo parcial de obra No. 3 y final, fechada a 20 de mayo de 2015<sup>41</sup>.
- Copia de acta de recibo parcial No. 2, fecha a 11 de mayo de 2015<sup>42</sup>.
- Copia del acta de recibo final de obras, fechada a 30 de abril de 2015<sup>43</sup>.
- Copia del acta del comité de conciliaciones del municipio de Ovejas – Sucre<sup>44</sup>.

De donde se puede deducir que en el presente asunto, el título de cobro, sustancialmente, es el acta de liquidación del contrato suscrita el día 21 de diciembre de 2015, en razón del contenido esencial de dicho documento a términos de lo afirmado en el marco normativo, sin que se pueda indicar, como pretende el recurrente, que el acta de recibo final de obras pueda oponerse al contenido de aquella.

Para tal efecto, debe tenerse en cuenta que el contrato LP-002-MO-2014, junto con los tres otros si, fijó un plazo contractual que finalizaba el día 30 de abril de 2015. Textualmente el otro si No. 3 de fecha 15 de marzo de 2015, señala:

*“... CLÁUSULA PRIMERA. PLAZO. El plazo del contrato será hasta 30 de abril de 2015...”*

Luego, atendiendo el propio contenido contractual, la liquidación del mismo se debió efectuar conforme lo señalado en la cláusula novena, que

---

<sup>39</sup> Folios 62 – 63.

<sup>40</sup> Folios 72 - 73.

<sup>41</sup> Folios 78 – 79.

<sup>42</sup> Folios 80 – 81.

<sup>43</sup> Folios 188 – 189.

<sup>44</sup> Folios 190 – 193.

dice:

*“... CLÁUSULA NOVENA. TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. El presente contrato será liquidado por las partes dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación...”*

Es decir, la liquidación bilateral debía efectuarse hasta el día 30 de agosto de 2015.

Ahora bien, vencido dicho plazo, la administración y el contratista podían liquidar el contrato, tal y como lo dispone el art. 11 de la ley 1150 de 2007, en tanto, no se había superado el lapso de dos años. Dicha norma textualmente señala:

*“**Artículo 11.** Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”*

De ahí que, resultando competente el municipio demandado y el

contratista para liquidar el contrato, debe tenerse en cuenta que la liquidación del contrato presta mérito ejecutivo, pues, el acuerdo bilateral al respecto, que determine una obligación clara, expresa y exigible, es tratado como título ejecutivo, a tenor de lo señalado en los arts. 99.3<sup>45</sup> y 297.3<sup>46</sup> del CPACA y en este caso, el acta de liquidación es clara en sostener que existe un saldo a pagar por valor de \$ 301.958.037.85.

No debe olvidarse, que las consecuencias de suscribir un acta de liquidación bilateral de un contrato son:

\* El acta de liquidación es una expresión de las partes, de que el contrato ha sido terminado y que se ha dado cabal cumplimiento de las obligaciones que se encontraban estipuladas. Una vez liquidado el contrato sin salvedades, las partes no pueden alegar los mismos hechos en los que constan los acuerdos del acta de liquidación.

\* Si las partes estipulan en el acta saldos a favor de cualquiera de las partes, la liquidación es fuente de nuevas obligaciones, con el beneficio de ser un título ejecutivo, apto para cobrar las acreencias dentro de él contenidas.

\* La liquidación de los contratos, en especial cuando se trata de la liquidación bilateral, es una instancia de solución de controversias entre las partes cuando no hay salvedades, porque elimina la posibilidad de demandas posteriores y cuando las hay, porque reduce el ámbito de

---

<sup>45</sup> **“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:...

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...”

<sup>46</sup> **“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 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”.

controversias judiciales a las mismas, excluyendo el debate relacionado con los acuerdos contenidos en el acta.

De ahí que al no consagrarse salvedades en el acta de liquidación, debe entenderse que lo ahí consignado se ajusta a la realidad y era deber del interesado –parte demandada-, probar que dicha acta se encontraba errada en su contenido.

Ahora bien, el recurrente, pretende que se dé por probado que la deuda consignada en el acta de liquidación bilateral no corresponde a la verdad, pues, trasapelado en otro contrato se encontró un acta de recibo final de obras, que señala que de la misma, solo un porcentaje se ejecutó y no el ciento por ciento.

Frente a tal afirmación debe señalarse, que lo dicho tiene que ser considerado en virtud de las reglas procesales que señalan el desconocimiento de documentos o la tacha de falsedad, en tanto, nunca se alegó que el acta de liquidación bilateral haya sido objeto de demanda contractual, invocándose vicios en el consentimiento (error), de ahí que al no haber probado las irregularidades advertidas por los mecanismos indicados, permite concluir que su contenido se ajusta a la realidad.

Aceptar lo contrario, implicaría vulnerar el principio de la buena fe en las actuaciones, pues, sería tanto como señalar que el contrato que dio lugar al cobro ejecutivo, en su liquidación vulneró las reglas contractuales, pues, no tuvo en cuenta un aspecto importante, cual es establecer que la obra ha finalizado, para el caso en un 100%, cuando como ya se ha dicho, era deber del burgomaestre verificar que tal cosa ocurrió.

Y si bien el acta de liquidación peca en cuanto a la fecha de terminación de la ejecución contractual, lo cierto es que todo se debe a un mal entendimiento que hubo respecto de los plazos contractuales, especialmente de aquellos que hacen relación al otro sí, sin que tal error

invalide el contenido de la citada acta, ya que resulta subsanable al leer las adiciones contractuales.

A parte de lo anterior, debe anotarse que llama poderosamente la atención que existiendo una manifestación expresa de la administración municipal de Ovejas – Sucre, en el sentido de que el contrato había finalizado, labor que no puede ser tomada en virtud solamente de fuentes documentales sino también de verificación material de la misma obra, se advierta inesperadamente la existencia de un acta de recibo final de obras que indica lo contrario y que por demás, no aparece suscrita por el representante legal del ente territorial, sino por el Secretario de Planeación Municipal, quien no participó en la liquidación contractual cuando debió ser deber de tal oficina advertir de cualquier irregularidad que se presentase y tampoco se aporta al proceso en copia auténtica, para al menos no dudar del contenido del acta de liquidación.

Siendo así, al no haberse demostrado que el acta de liquidación bilateral del contrato LP-002-MO-2014 falte a la verdad, debe entenderse que el título ejecutivo se integra debidamente, a tenor de lo señalado en el numeral tercero del art. 297 del CPACA.

Afirmación que tiene más sentido, si se tiene en cuenta que al expediente se allegó copia del contrato tantas veces mencionado, junto con los demás documentos que indican que efectivamente se suscribió un contrato estatal y se ejecutó, dicho que por demás es aceptado, aunque parcialmente, por el ente ejecutado.

En resumen, entonces, se confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 19 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia, al ente demandado. El a quo liquidará, concentradamente, las costas procesales, incluyendo agencias en derecho.

**TERCERO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0034/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**