

PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL – Cobro coactivo – Normatividad.

De acuerdo con el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), “Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía”. Por su parte, el artículo 438 del Código General del Proceso (CGP) establece que el auto que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo, y el que por vía de reposición lo revoque, es apelable en el efecto suspensivo. De manera concordante, el numeral 3° del artículo 243 del CPACA dispone que “el auto que ponga fin al proceso”, como es el caso del auto mediante el cual se niega el mandamiento ejecutivo, será susceptible del recurso de apelación. De esta manera, [...] esta Corporación es competente para resolver la presente controversia.

PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL – Finalidad.

El fin del proceso de ejecución es lograr por medios coercitivos el pago de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo. De ahí que en el proceso ejecutivo no se discute la existencia de la obligación, sino que su origen suponga que ese debate ha sido superado, habiéndose demostrado que se está frente a una obligación clara, expresa y exigible que debe hacerse efectiva. El objeto del proceso ejecutivo es entonces lograr el cumplimiento de las obligaciones en los casos en los que, pese a la certeza y exigibilidad de las mismas, el obligado no se ha allanado a cumplirlas. Se trata de la satisfacción coercitiva de la prestación insatisfecha.

PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL – Título ejecutivo – Cancelación.

Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que un documento pueda revestir el carácter de título ejecutivo, debe reunir unas condiciones formales y otras de fondo. Las primeras, exigen que el documento o conjunto de documentos que integran el título “sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme”.

PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL – Clases de títulos.

Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, como sería el caso de un título valor, o complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo un contrato junto con las constancias de incumplimiento, el cobro de las garantías, etc. 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.

Se trata entonces de que el título establezca que el obligado debe cumplir a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, conducta que debe ser clara, expresa y exigible.

Por su parte, el artículo 297 del CPACA dispone que constituyen título ejecutivo: i) 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; ii) 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; iii) sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, 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, y, finalmente, iv) 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, copias en las que la autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que corresponde al primer ejemplar. (...) Sobre la forma en que deben ser aportados estos documentos al proceso ejecutivo, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que resulta necesario que, junto con la demanda, se aporte el original o la copia auténtica del título ejecutivo que se

pretenda hacer valer, lo cual se relaciona con la garantía de autenticidad del documento, de manera que constituya plena prueba contra el deudor.

PROCESO EJECUTIVO – ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL – Requisitos.

El Consejo de Estado ha precisado que para iniciar un proceso de ejecución no es necesario que se aporte, además del acta de liquidación bilateral, el contrato liquidado u otros documentos contractuales, debido a que es precisamente en la liquidación donde se consigna el estado económico de la relación contractual, así como la valoración final de las obligaciones a cargo de los contratantes. [...] Así las cosas, debe concluirse que el acta de liquidación del contrato es un título ejecutivo singular, en tanto no requiere estar acompañada de algún otro documento para ejecutar las obligaciones en ella consignadas.

PROCESO EJECUTIVO – Mandamiento de pago.

De acuerdo con las normas que regulan el tema y la jurisprudencia de esta Corporación, es obligación del ejecutante aportar el título ejecutivo que se pretenda hacer valer en su versión original o en copia auténtica, presupuesto necesario para que el juez pueda dictar el mandamiento de pago correspondiente, pues se trata de un requisito que permite llevar a la autoridad judicial al convencimiento sobre la autenticidad del mismo y dota de certeza la obligación. En ese sentido, resulta acertada la decisión adoptada por el Tribunal en el sentido de negar la expedición del mandamiento ejecutivo por encontrar que los documentos fueron aportados en copia simple. [...] Encuentra la Sala que la parte ejecutante no puede pretender subsanar ese yerro por la vía del recurso de apelación, al que adujo adjuntar copia auténtica del acta de liquidación y de su respectiva complementación, pues es claro que el título, como base y fundamento de la reclamación, no puede ser subsanado en el curso del proceso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 85001-23-33-000-2018-00155-01(63329)

Actor: DEPARTAMENTO DEL CASANARE

Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL E.I.C.E. E.S.P.

Referencia: PROCESO EJECUTIVO

Asunto: Resuelve apelación de auto que negó mandamiento de pago

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare el día trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), mediante la cual negó el mandamiento ejecutivo¹.

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda ejecutiva

1.1. El día dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)², el Departamento del Casanare, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contractual contra la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E. E.S.P., para que previos los trámites correspondientes se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas:

- “- TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL VEINTICINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$3.855.770.025), por concepto de anticipo no ejecutado del contrato de obra No. 168 de 2011, derivado del convenio, más intereses moratorios a la tasa del 150% del interés corriente comercial, desde el 28 de enero de 2013 y hasta el pago de rigor por concepto de capital adeudado al departamento de Casanare, el cual surge del acta de liquidación de fecha 15 de noviembre de 2013 realizada al convenio interadministrativo No. 0130 de 2010 celebrado entre el departamento de Casanare y el municipio de Yopal y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E. E.S.P.*
- DIECINUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL CATORCE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$19.960.014), más los intereses moratorios causados desde que la obligación se hizo exigible, esto es, desde la fecha de suscripción del acta de liquidación el 15 de noviembre de 2013 hasta cuando se verifique su pago liquidados (sic) a la tasa máxima legal autorizada”.*

1.2. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, el apoderado del Departamento de Casanare esgrimió que entre ese Departamento, el municipio de Yopal y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Yopal - E.A.A.A.Y E.I.C.E E.S.P- suscribieron el Convenio Interadministrativo 130 de dieciséis (16) de diciembre de dos mil diez (2010), cuyo objeto fue la

¹ Folios 20-21 del cuaderno principal.

² Folios 1-3 del cuaderno N° 1.

“CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS PARA LA ADECUACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE E INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL”.

El día quince (15) de noviembre de dos mil trece (2013), las partes firmaron el acta de liquidación final del Convenio y, posteriormente, el dos (2) de diciembre de la misma anualidad suscribieron un acta aclaratoria a la liquidación final.

En el acta de liquidación del Convenio 130, se fijó como valor a reintegrar al Departamento por parte de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.I.C.E E.S.P. la suma de tres mil ochocientos cincuenta y cinco millones setecientos setenta mil veinticinco pesos moneda corriente (\$3.855.770.025), por concepto de anticipo no ejecutado desde el veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013), valor que, según se afirma en la demanda, no ha sido cancelado y cuya ejecución aquí se pretende.

1.3. Como título ejecutivo, con la demanda se aportó copia simple del Acta de liquidación bilateral del Convenio 130 de dos mil diez (2010), firmada el quince (15) de noviembre de dos mil trece (2013)³, así como del Acta de aclaración de la liquidación bilateral suscrita el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013)⁴.

2. Del trámite procesal

2.1. El día trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)⁵, el Tribunal Administrativo de Casanare profirió auto en el que negó el mandamiento de pago solicitado por la entidad demandante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“3. En el presente asunto la parte ejecutante presenta como título ejecutivo de carácter contractual únicamente la copia simple del acta de liquidación bilateral del convenio 130 de 2010 fechada el 15 de noviembre de 2013, junto con su acta aclaratoria del 2 de diciembre de ese año, de las que se infiere que el valor a reintegrar al departamento por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal E.S.P. es la suma de \$3.855.770.025.00 (fls. 4-13)

³ Folios 4-10 del cuaderno N° 1.

⁴ Folios 11-13 del cuaderno N°1.

⁵ Folios 20-21 del cuaderno principal.

Sin embargo no se allegaron:

- [E]l convenio 130 de 2010, que se afirma haberse celebrado entre las partes.

- El acta de terminación del citado convenio, así como el acta de recibo de las obras derivadas del convenio, a pesar de que en las actas de liquidación expresamente se señala que hacen parte integral de ésta.

Aunado a lo anterior, se allegó copia simple, cuando de conformidad con el artículo el artículo 215 del CPACA dispone expresamente que la presunción de autenticidad es insuficiente o no se aplica cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos por la ley.

4.- Así las cosas, no está debidamente conformado el título ejecutivo complejo de carácter contractual necesario para poder librar mandamiento ejecutivo, razón por la cual al tenor del artículo 430 del CGP se negará (...)."

2.2. El día once (11) de enero de dos mil diecinueve (2019)⁶, el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación en contra del auto que negó el mandamiento de pago, con fundamentó en las siguientes consideraciones:

“El acta de liquidación como título ejecutivo:

Respetuosamente estamos en desacuerdo con el auto recurrido porque el numera 3 del artículo 297 claramente establece que el acta de liquidación del contrato presta mérito ejecutivo y por ninguna parte dice que deba presentarse con otros documentos contractuales y donde la ley es clara no le es dable al intérprete modificar su sentido. (...)

La copia simple aportada:

Teniendo en cuenta que se trata de una formalidad del título ejecutivo, con este escrito aporto copia auténtica del acta de liquidación y su acta aclaratoria, la cual no fue aportada con la demanda porque estaba en trámite el proceso de reconstrucción del expediente para revestir de autenticidad la copia simple que obraba en la carpeta del convenio 130 de 2010.

Allego acta de liquidación del convenio 130 de 2010 y su aclaración en copia auténtica y copia de la Resolución 0569 de 13 de diciembre de 2018

⁶ Folios 23-25 del cuaderno principal.

“Por medio de la cual se ordena la apertura del procedimiento para la reconstrucción de un expediente y se dictan otras disposiciones.”

2.3. El Tribunal Administrativo de Casanare mediante auto del treinta (30) de enero de dos mil diecinueve (2019), concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación formulado⁷.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con el artículo 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), *“Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía”*.

Por su parte, el artículo 438 del Código General del Proceso (CGP) establece que el auto que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo, y el que por vía de reposición lo revoque, es apelable en el efecto suspensivo.

De manera concordante, el numeral 3° del artículo 243 del CPACA dispone que *“el auto que ponga fin al proceso”*, como es el caso del auto mediante el cual se niega el mandamiento ejecutivo, será susceptible del recurso de apelación.

De esta manera, como quiera que en este caso se trata de resolver el recurso de apelación formulado contra el auto de trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual se negó el mandamiento de pago solicitado, y dicha decisión fue adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare, esta Corporación es competente para resolver la presente controversia.

2. Problema jurídico

De conformidad con lo expuesto en el acápite de antecedentes de esta providencia y con los argumentos planteados en el recurso de apelación

⁷ Folio 42 del cuaderno principal.

formulado⁸, corresponde a esta Sala analizar, en primer lugar, si el acta de liquidación aportada con la demanda puede constituir por sí sola un título ejecutivo válido y, en segundo término, si el hecho de que se hubiera aportado en copia simple impedía que se profiriera el mandamiento de pago correspondiente.

Para resolver estos interrogantes, esta judicatura efectuará algunas consideraciones generales sobre i) el proceso de ejecución y el título con el que él inicia; ii) el acta de liquidación como título ejecutivo, y (iii) la valoración que debe efectuarse cuando éste es aportado en copia simple, para, finalmente, entrar a resolver el caso concreto.

2.1. Generalidades del proceso ejecutivo y del título ejecutivo

El fin del proceso de ejecución es lograr por medios coercitivos el pago de una obligación insatisfecha contenida en un título ejecutivo.

De ahí que en el proceso ejecutivo no se discuta la existencia de la obligación, sino que su origen suponga que ese debate ha sido superado, habiéndose demostrado que se está frente a una obligación clara, expresa y exigible que debe hacerse efectiva.

El objeto del proceso ejecutivo es entonces lograr el cumplimiento de las obligaciones en los casos en los que, pese a la certeza y exigibilidad de las mismas, el obligado no se ha allanado a cumplirlas. Se trata de la satisfacción coercitiva de la prestación insatisfecha⁹.

Por su parte, el título ejecutivo se define como el documento en el cual consta esa obligación clara, expresa y exigible, según lo establece el artículo 422 del Código General del Proceso.

⁸ Como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, el recurso de apelación se encuentra limitado a los aspectos indicados por la apelante, por lo cual, en principio, los demás asuntos, diversos a los planteados por el recurrente, están excluidos del debate en la instancia superior, sin perjuicio de los casos previstos o autorizados por la Constitución Política o por la ley, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo. Consejo de Estado – Sección Tercera – Sala Plena, sentencia de 9 de febrero de 2012. Exp. 21.060.

⁹ SUÁREZ HERNÁNDEZ, DANIEL (1996), *"El Proceso Ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y el Cobro Coactivo de los Procesos de Ejecución ante la Jurisdicción Administrativa"*, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal N°20 pág. 49 <http://www.icdp.org.co/revista/usuarios/edicionesAnteriores/1996.php>

Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que un documento pueda revestir el carácter de título ejecutivo, debe reunir unas condiciones formales y otras de fondo.

Las primeras, exigen que el documento o conjunto de documentos que integran el título *“sean auténticos, y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme”*¹⁰.

Desde esta perspectiva, el título ejecutivo puede ser *singular*, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, como sería el caso de un título valor, o *complejo*, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo un contrato junto con las constancias de incumplimiento, el cobro de las garantías, etc. 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.

Por su parte, las condiciones de fondo 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”*¹¹.

Se trata entonces de que el título establezca que el obligado debe cumplir a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, conducta que debe ser clara, expresa y exigible. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional *“[e]s clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un*

¹⁰ Sección Segunda – Subsección A, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Exp. 25000-23-25-000-2007-00435-01(2596-07), auto del veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010).

¹¹ Autos del 4 de mayo de 2002, expediente 15.679 y del 30 de marzo de 2006, expediente 30.086, entre otros.

*plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada*¹².

2.2. Del título ejecutivo aportado en copia

El artículo 215 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *“Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.”* (Negrita y subraya fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 297 del CPACA dispone que constituyen título ejecutivo: i) 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; ii) 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; iii) sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, 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, y, finalmente, iv) 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, copias en las que la autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que corresponde al primer ejemplar.

Sobre la forma en que deben ser aportados estos documentos al proceso ejecutivo, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que resulta necesario que, junto con la demanda, se aporte el original o la copia auténtica del título ejecutivo que se pretenda hacer valer, lo cual se relaciona con la garantía de

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-747 de 2013

autenticidad del documento, de manera que constituya plena prueba contra el deudor. Así, en relación con este asunto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado:

*“En efecto, **existirán escenarios –como los procesos ejecutivos– en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc.). Por consiguiente, el criterio jurisprudencial que se prohíja en esta providencia, está relacionado específicamente con los procesos ordinarios contencioso administrativos (objetivos o subjetivos) en los cuales las partes a lo largo de la actuación han aportado documentos en copia simple, sin que en ningún momento se haya llegado a su objeción en virtud de la tacha de falsedad (v.gr. contractuales, reparación directa, nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho) (...).**”¹³ (Se resalta)*

En ese sentido, cuando se pretenda iniciar un proceso ejecutivo será necesario que el ejecutante aporte el documento que se pretende hacer valer como título ejecutivo en original o en copia auténtica, de conformidad con lo establecido en la norma procesal aplicable y en la jurisprudencia de esta Corporación.

2.3. El acta de liquidación de un contrato como título ejecutivo

Tal y como se indicó en acápite anterior de esta providencia, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el acta de liquidación -unilateral o bilateral- del contrato prestará mérito ejecutivo siempre que en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes intervinientes.

Como lo ha establecido esta Corporación, el acta de liquidación bilateral o por mutuo acuerdo es *“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”*. Por lo tanto, cuando en ésta no se consigne, como salvedad, alguna *“inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido”*, el acta de liquidación bilateral constituye título

¹³Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, auto del veintiocho (28) de agosto de dos mil trece (2013), Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022) (IJ).

ejecutivo¹⁴.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que para iniciar un proceso de ejecución no es necesario que se aporte, además del acta de liquidación bilateral, el contrato liquidado u otros documentos contractuales, debido a que es precisamente en la liquidación donde se consigna el estado económico de la relación contractual así como la valoración final de las obligaciones a cargo de los contratantes¹⁵. Al respecto, esta Subsección ha señalado:

“No obstante lo dicho, la Sala aclara que, en casos como el presente, donde los contratos fueron liquidados y las obligaciones que se reclaman constan en las respectivas actas, el aporte o no de los contratos no es factor determinante para establecer la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, habida cuenta que siendo la liquidación un acto donde se deciden todas las reclamaciones que hayan surgido en la ejecución del contrato, finiquitando de esta forma la relación existente entre las partes del negocio jurídico, tal expresión implica un corte o cierre final de cuentas donde se define quién debe a quién y cuánto. En tal sentido, si con la liquidación del contrato se define el estado económico del mismo, no hay duda que para establecer las obligaciones resultantes debe estarse a lo resuelto y consignado en el acta respectiva, sin perjuicio de 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 por sí sola título ejecutivo, habida cuenta que contiene el balance final de las obligaciones a cargo de las partes y, por ende, las que allí consten pueden demandarse ejecutivamente”¹⁶.

Y, en reciente oportunidad, esa posición fue reiterada por esta Subsección:

“.2.2.-Conforme al artículo 297.4 del CPACA constituye título ejecutivo “[...] 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”.

(...) No es pues necesario que se aporte el contrato liquidado, para configurar el título ejecutivo, debido a que en la liquidación se define el estado económico del negocio jurídico, así como el balance final

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Exp. 32666; reiterado en el auto de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del siete (7) de diciembre de dos mil diez (2010), radicación 08001-23-31-000-2009-00019-02(IJ).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de diecinueve (19) de julio de dos mil seis (2006), Exp. 30770; auto del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Exp. 32666; auto del treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008), exp. 28346; y auto de la Subsección A del treinta (30) de enero de dos mil trece (2013), Exp. 44679.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de diecinueve (19) de julio de dos mil seis (2006), radicación 23001-23-31-000-2003-01328-01 (30770).

de las obligaciones de las partes, debiendo estarse a lo resuelto y consignado en el acta¹⁷.

(...) *En este orden de ideas, el suscrito Consejero de Estado encuentra que las obligaciones contenidas en el acta de liquidación del contrato, correspondientes al saldo a favor del contratista, reflejan el estado de las prestaciones derivadas del negocio jurídico finiquitado, definidas por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Por tanto, al no apreciarse en el referido documento inconformidad alguna de los suscribientes sobre su contenido, resulta innecesaria la referencia concreta a todos y cada uno de los rubros que dieron lugar a la acreencia a favor del ejecutante. **Tampoco resulta necesario exigir el contrato liquidado ni, menos aún, los informes que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones en cabeza del contratista, ni las actas parciales de recibo, ni el certificado de cumplimiento***¹⁸
(Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, debe concluirse que el acta de liquidación del contrato es un título ejecutivo singular, en tanto no requiere estar acompañada de algún otro documento para ejecutar las obligaciones en ella consignadas.

3. Caso concreto

Descendiendo al caso objeto de estudio, encuentra la Sala que la parte demandante, junto con el escrito contentivo de la demanda, aportó copia simple del Acta de liquidación final de fecha quince (15) de noviembre de dos mil trece (2013), así como del acta aclaratoria de la misma, suscrita el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013).

Con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado atrás citada, debe aclararse, en primer lugar, que, contrario a lo esgrimido por el *a quo*, no se está frente a un título cuya conformación exigiera de la presentación de distintos documentos que en su conjunto permitieran derivar el contenido de la obligación exigida, pues, como lo tiene establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acta de liquidación de un contrato *per se* constituye un título ejecutivo, siempre que en ella se pueda establecer que se está ante una obligación clara, expresa y exigible a favor de las partes. En este caso, el acta de liquidación original fue objeto de una

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, auto de 19 de julio de 2006, exp. 30770; auto del 11 de noviembre de 2009, exp. 32666; auto del 30 de julio de 2008, exp. 28346; y auto de la Subsección A del 30 de enero de 2013, exp. 44679.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, del treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019), Exp. .25000-23-36-000-2018-00876-01(63243).

aclaración por las partes, por lo que esos dos documentos resultaban suficientes en aras de demostrar el contenido y alcance de la obligación que se pretende ejecutar.

Sin embargo, a pesar de esta circunstancia, lo cierto es que la parte ejecutante aportó este documento junto con la demanda en copia simple.

Como atrás se indicó, de acuerdo con las normas que regulan el tema y la jurisprudencia de esta Corporación, es obligación del ejecutante aportar el título ejecutivo que se pretenda hacer valer en su versión original o en copia auténtica, presupuesto necesario para que el juez pueda dictar el mandamiento de pago correspondiente, pues se trata de un requisito que permite llevar a la autoridad judicial al convencimiento sobre la autenticidad del mismo y dota de certeza la obligación. En ese sentido, resulta acertada la decisión adoptada por el Tribunal en el sentido de negar la expedición del mandamiento ejecutivo por encontrar que los documentos fueron aportados en copia simple.

Sobre este asunto, encuentra la Sala que la parte ejecutante no puede pretender subsanar ese yerro por la vía del recurso de apelación, al que adujo adjuntar copia auténtica del acta de liquidación y de su respectiva complementación, pues es claro que el título, como base y fundamento de la reclamación, no puede ser subsanado en el curso del proceso. Así lo ha establecido esta Corporación¹⁹:

*“En el juicio ejecutivo, el juez **carece de competencia** para requerir a quien se considera acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento (s) que constituye el “título ejecutivo”; **es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda.***

Esta Sala ha explicado, reiteradamente (²⁰), que frente a la demanda ejecutiva el juez tiene tres opciones:

- **Librar el mandamiento de pago:** cuando los documentos aportados **con la demanda** representan una obligación clara, expresa y exigible.
- **Negar el mandamiento de pago:** cuando **con la demanda no se**

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 12 de julio de 2001. Exp. 15001-23-31-000-2000-1876-01 (20286)

²⁰ Auto proferido el 27 de enero de 2000. Expediente N° 13103. Actor: STAR Ingenieros Civiles y CIA Ltda. Demandado: Municipio de Aquitania.

aportó el título ejecutivo, simple o complejo, salvo cuando se pidan medidas previas a efecto de requerir al deudor para constituirlo en mora y con ésta demostrar la exigibilidad de la obligación.

▪ **Disponer la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva:** *cuando la solicitud cumpla los supuestos legales (art. 489 C. de P. C.). Practicadas esas diligencias hay lugar, de una parte, si la obligación es exigible a que el juez libere el mandamiento y, de otra parte, en caso contrario a denegarlo.*

2. *La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor. Por lo tanto el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrarlos conforman título de ejecución". (Negrita y subraya de la Sala)*

Así las cosas, es claro que el recurrente no puede pretender en el trámite de recurso de apelación subsanar una falla en la que incurrió al momento de presentar la demanda.

Con base en lo expuesto, la Sala confirmará el auto del trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, en el que negó librar el mandamiento de pago a favor del Departamento de Casanare, por las razones expuestas en la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del trece (13) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual el Tribunal Administrativo del Casanare no libró mandamiento de pago, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado