

ACTA DE LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO – Existencia de la obligación – Carácter ejecutivo

[...] se ha dicho 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 [sic] 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». Lo anterior ha servido de fundamento 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.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., treinta (30) de enero de dos mil trece (2013)

Radicación número: 85001-23-31-000-2012-00127-01(44679)

Actor: CONSORCIO ACHG VILLANUEVA 2009

Demandado: DEPARTAMENTO DE CASANARE

Referencia: EJECUTIVO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto de 17 de mayo de 2012, proferido el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante el cual se negó el mandamiento de pago.

ANTECEDENTES

La demanda

El 27 de abril de 2012, el Consorcio ACHG Villanueva 2009 presentó demanda ejecutiva contra el Departamento de Casanare, con la finalidad de obtener mandamiento de pago por la suma de \$4.452.812.017.38, la cual está reconocida

en el acta de liquidación suscrita el 15 de diciembre de 2011, más los intereses moratorios y comerciales corrientes que se generaran hasta el pago de la deuda.

Como fundamento fáctico de la demanda, se señaló lo siguiente:

El Departamento de Casanare y el Consorcio ACGH Villanueva 2009 suscribieron, el 18 de diciembre de 2009, el contrato de obra pública 0972, cuyo objeto consistió en la “CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DEL MEGA COLEGIO EZEQUIEL MORENO Y DÍAZ SEDE PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA DEPARTAMENTO DE CASANARE”, por el valor de \$10.115.196.342.44.

El 15 de diciembre de 2011, el Consorcio ACHG VILLANUEVA 2009, la Gobernación de Casanare, el Director Técnico de Cobertura de la Secretaría de Educación, el Secretario de Educación y la interventoría, Consorcio LBG – USC, suscribieron: a) el acta de recibo final del contrato de obra, dejándose constancia del recibo a satisfacción del objeto contractual y de las obras adicionales, debidamente discriminadas por ítem, descripción, unidad, cantidad ejecutada, valor unitario y valor total y b) el acta de liquidación final del contrato de obra, en la cual se señaló que quedaba pendiente el pago de la suma de \$4.452.812.017.38 a favor del contratista, correspondiente al saldo contractual y a mayores cantidades de obra ejecutadas.

El acta de liquidación del contrato de obra pública 0972 de 2009, el acta de recibo final y el contrato celebrado entre las partes contienen una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que proviene de la entidad ejecutada.

Auto apelado

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante auto de 17 de mayo de 2012, se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado; al respecto, indicó:

“(…) Del acta de liquidación bilateral del contrato de obra pública No. 972 de 2009, se advierte que:

- i) La modalidad de selección del contratista fue a través de una licitación pública.
- ii) El acta fue suscrita en nombre del departamento de Casanare por el ‘supervisor designado por la Secretaría de Educación’ y refrendada por el ‘secretario (sic) de educación (sic)’.

- iii) En el balance financiero del contrato se indicó que el valor pendiente de pago al contratista es de \$4.452.812.017.38 de los cuales \$3.796.027.239.93 corresponden a 'mayores cantidades de obra' y el restante a un saldo contractual.

“Para acreditar la facultad del secretario (sic) de educación (sic) para liquidar el contrato se aportó el Decreto 0114 de 2011, el cual en el artículo cuarto precisa que la delegación de carácter general fue respecto de los siguientes contratos:

- i) Cuyo objeto corresponda al ejercicio propio de las funciones de cada secretaria
- ii) El compromiso se pague con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento o de inversión de la respectiva dependencia, y
- iii) Siempre que su valor sea igual o menor a la menor cuantía del Departamento”.

De acuerdo con lo anterior, consideró que el Secretario de Educación, como delegado del Gobernador, suscribió una nueva obligación por el valor de \$3.796.027.239.93 e intervino, motu proprio, en la liquidación de un contrato por cuantía superior a diez mil millones de pesos, adicionado en otros tres mil millones, para un total superior a trece mil millones de pesos y, asimismo, manifestó que, como la modalidad de selección del contratista fue por licitación pública, el valor del contrato tuvo que superar la menor cuantía del Departamento de Casanare.

Señaló que, según el Decreto 114 de 2011, el Secretario de Educación carecía de facultades para liquidar bilateralmente el contrato y para reconocer las mayores cantidades de obra objeto de ejecución; por consiguiente, el acta de liquidación con la que se pretende constituir la obligación, por no provenir del deudor, cuya voluntad solo podría expresar directamente el gobernador o un delegado expresamente facultado, no es oponible al Departamento de Casanare.

Finalmente, adujo que en el Decreto 114 de 2011, proferido por la Gobernadora encargada de Casanare, se incluyó expresamente la facultad de liquidar (artículo 3, numeral 21), la cual debía entenderse en el contexto general de la delegación (artículo 4), esto es, respecto de los contratos cuyo valor sea igual o menor a la menor cuantía, de acuerdo con la regulación legal que rige los procesos de selección en todos los departamentos del país.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión anterior, la parte demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, con el argumento de que el Decreto 114 del

16 de junio de 2011 determina la facultad para la liquidación de contratos, en cabeza de los secretarios de despacho, sin limitarla a aquellos de menor cuantía.

El artículo 3 del Decreto 114 de 2011, cuando se refiere al alcance de la delegación, no discrimina que la misma recaiga única y exclusivamente sobre aquellos contratos a celebrar que correspondan a la menor cuantía, pues diferencia las etapas precontractuales, contractuales y poscontractuales. El artículo 4 del mismo Decreto indica que la facultad de delegación de carácter general es exclusivamente para tramitar y celebrar aquellos contratos con cargo al presupuesto de cada dependencia hasta la menor cuantía, es decir, la única actividad que no se delegó en los secretarios de despacho ni en el director del Departamento Administrativo de Planeación, es la de “suscribir los contratos cualquiera fuera (sic) su modalidad cuando se superara la menor cuantía. De allí que el artículo cuarto del Decreto 114 de 2011, señale que la delegación recae sobre la facultad de tramitar y celebrar contratos, diferente a la suscripción de la liquidación de los mismos, ya que ésta se ha delegado (desconcentrado) en los Secretarios de Despacho y (sic) Director de Planeación, conforme (sic) las actividades enunciadas en el artículo tercero”.

Agregó que, el artículo 4 del Decreto 114 de 2011, el cual sirvió de sustento al Tribunal de primera instancia para negar el mandamiento, no señala que los Secretarios de Despacho y el Director de Planeación puedan realizar las diferentes actividades contractuales (incluyendo la liquidación) solamente en los contratos de menor cuantía, pues dicho artículo dispone que los contratos superiores a la menor cuantía serán suscritos por la Gobernadora (etapa contractual).

Por último, adujo que no podía entenderse que, al efectuarse el reconocimiento en el acta de liquidación suscrita el 15 de diciembre de 2011, se estuviera celebrando un nuevo contrato, “ya que ello corresponde a los reconocimientos y acuerdos que durante esta etapa corresponde (sic) a lo señalado por el segundo inciso del art. 60 de la Ley 80 de 1993, que prescribe que en (sic) etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar”.

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante auto de 15 de junio de 2012, confirmó su decisión y concedió el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en el artículo 488 del C. de P.C., podrán demandarse ejecutivamente las obligaciones “claras, expresas y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él (...)”.

En cuanto a las características propias de las obligaciones que prestan mérito ejecutivo, en los términos del artículo 488 antes citado, esta Sala, en reiteradas oportunidades, ha sostenido:

“Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende (sic) pedirse su cumplimiento en ese instante”¹.

De igual modo, la Sala²:

“(...) ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos señalados en la ley procesal civil para que las obligaciones sean ejecutables, y ha señalado que requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante (...). Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos (...) aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple apreciación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.

“Frente a estas condiciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito – deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a elucubraciones o suposiciones; ‘faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o interpretación personal indirecta’³”.

El proceso ejecutivo, por su naturaleza, parte de la certeza jurídica de la existencia de la obligación sujeta a los requisitos preceptuados en la ley (artículo 488 C. de P.C.), obligación que, como se señaló, debe estar contenida en uno o en varios documentos, según se trate de títulos ejecutivos simples o complejos,

¹ Consejo de estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de enero de 2005, radicación: 27.322.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2003, radicación: 23.589.

³ MORALES MOLINA, Hernando. Compendio de derecho procesal. El proceso civil. Tomo II.

respectivamente, los cuales el ejecutante deberá acompañar a la demanda, en original o copia auténtica, para efecto de la valoración probatoria, por manera que el juez de la acción pueda, con base en ellos, librar el mandamiento de pago.

En el presente asunto, el Tribunal de primera instancia negó el mandamiento de pago solicitado por el Consorcio ACHG Villanueva 2009, con el argumento de que el acta de liquidación con la que se pretendía constituir la obligación no provenía del deudor, por cuanto no fue suscrita por el Gobernador de Casanare o un delegado expresamente facultado; además, señaló que la facultad para liquidar contratos (artículo 3 del Decreto 114 de 2011) debía entenderse incluida dentro de la delegación general contenida en el artículo 4, esto es, respecto de los contratos cuyo valor fuera igual o menor a la menor cuantía del Departamento, de modo que el Secretario de Educación carecía de facultades para liquidar bilateralmente el contrato y, por consiguiente, para reconocer mayores cantidades de obra, por cuanto éste superaba aquel valor.

Revisada la actuación, se observa que el ejecutante pretende que se libere mandamiento de pago por la suma de \$4.452.812.017.38, para lo cual allegó los siguientes documentos, los cuales, a su juicio, constituyen el título ejecutivo:

- Copia simple del contrato de obra 0972, suscrito el 18 de diciembre de 2009 entre el Departamento de Casanare (por conducto del Secretario Privado) y el Consorcio ACHG Villanueva 2009, cuyo objeto consistió en la “construcción de la primera etapa del mega – colegio Ezequiel Moreno y Díaz sede principal del Municipio de Villanueva, Departamento de Casanare”, por valor de \$10.115.196.342.44.
- Copia auténtica del “Acta de recibo final del contrato de obra 0972/2009” de 15 de diciembre de 2011, suscrita por el representante legal del Consorcio ACHG Villanueva 2009, en su condición de contratista, el interventor del contrato (“Consorcio LBG – USC”), el supervisor, Raúl Romero Salamanca, en calidad de Director Técnico de Cobertura – Secretaría de Casanare y por el señor Custodio Cuevas Rodríguez, en calidad de Secretario de Educación de Casanare.
- Copia auténtica del “Acta de liquidación del contrato 0972/2009” de fecha 15 de diciembre de 2009, suscrita por el representante legal del Consorcio

ACHG Villanueva 2009, en su condición de contratista, el interventor del contrato (“Consortio LBG – USC”) y el supervisor, Raúl Romero Salamanca, en su calidad de Director Técnico de Cobertura. El acta contiene la firma del Secretario de Educación de Casanare, acompañada de la abreviatura “Vo. Bo.”. En el aparte pertinente, se consignó:

“(…) Fundamento Técnico (…) Las mayores cantidades de obra, (sic) han sido reconocidas por la interventoría y la supervisión mediante de (sic) terminación de obra fechada en agosto 16 de 2011, y acta de recibo final fechada en diciembre 15 de 2011, lo anterior con fundamento con la forma de pago que es a precios unitarios, siendo el valor real el que resulte al momento de recibido de la obra.

“Valor del reconocimiento: \$3.796.239.93.

“C- BALANCE FINANCIERO DEL CONTRATO (DEBE ADICIONARSE DE ACUERDO A (sic) LAS CIRCUNSTANCIAS)

CONCEPTO	VALOR CONTRATO	VALOR EJECUTADO	VALOR ORDEN DE PAGO
Valor inicial del contrato	\$10.115.196.342.44	\$10.115.196.342.44	
Valor contrato adicional	\$3.010.461.109.00	\$3.010.461.109.00	
Valor ajustes			
Valor mayor cantidad de obra		\$3.796.027.239.93	
Restablecimiento ecuación contractual			
Valor retenciones efectuadas			
Valor obra ejecutada		\$16.921.684.691.37	
Valor no ejecutado			
Valor sanciones			
Valor anticipo sin amortizar	\$656.784.777.46		\$656.784.777.46
Valor presente acta			\$1.313.569.554.91
Valor amortizado al anticipo recibido	\$5.906.043.948.27		
Totales	\$13.125.657.451.44	\$16.921.684.691.37	\$656.784.777.45
Valor mayores cantidades			\$3.796.027.239.93

reconocidas			
Valor pendiente de pago al contratista			\$4.452.812.017.38

“Nota: El valor pendiente de pago al contratista corresponde a: \$4.452.812.017.38, relacionados así: \$656.784.777.45 saldo contractual y \$3.796.027.239.93 por concepto de MAYORES CANTIDADES DE OBRA EJECUTADAS”.

- Copia auténtica del Decreto 267 de 2008, expedido por la Gobernación de Casanare, mediante el cual se delegaron al Secretario Privado adscrito al despacho del Gobernador los siguientes actos contractuales, que se encuentran descritos en el Decreto departamental 0299 de 2008: suscripción del contrato, suscripción de actos modificatorios al principal.
- Copia auténtica del Decreto 114 de 16 de junio de 2011, expedido por la Gobernación de Casanare, en el cual se dispuso:

“ARTÍCULO TERCERO. ALCANCE DE LA DELEGACIÓN: Sin perjuicio de las excepciones y prohibiciones establecidas en este decreto, corresponderá al delegatario tramitar y culminar las actuaciones administrativas propias de la actividad contractual, es decir, expedir actos administrativos o celebrar actos jurídicos precontractuales, contractuales y poscontractuales entre los que se entienden incorporados los siguientes:

(...)

“21. Supervisar administrativamente y liquidar bilateral o unilateralmente, los contratos.

(...)

“ARTÍCULO CUARTO. DELEGATARIOS: Delegase el ejercicio de la facultad de tramitar y celebrar contratos del Departamento con personas públicas o privadas, en los términos del presente decreto, a los servidores públicos que se determinan a continuación:

“DELEGACIÓN DE CARÁCTER GENERAL:

“A los Secretarios del Despacho y al Director del Departamento Administrativo de Planeación los contratos con personas públicas o privadas, cuyo objeto corresponda al ejercicio propio de las funciones de cada Secretaría y el compromiso se pague con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento o de inversión de las respectiva dependencia, siempre que su valor sea igual o menor a la menor cuantía del Departamento para la presente vigencia conforme a la establecida en el numeral 2, literal b, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

“A los Secretarios del Despacho y al Director del Departamento Administrativo de Planeación el trámite de los procesos de selección y la celebración y dirección de las audiencias públicas que correspondan al despacho de la Gobernadora por no estar comprendidos dentro de la delegación general. En estos procesos la adjudicación y suscripción del contrato respectivo serán de competencia exclusiva de la Gobernadora”.

De la lectura del Decreto 114 de 2011, la Sala advierte que el ejercicio de la facultad de liquidar bilateral o unilateralmente los contratos (artículo 3) no está supeditada a lo dispuesto por el artículo 4, es decir, dicha facultad no se encuentra limitada a aquellos contratos cuyo objeto corresponda al ejercicio propio de las funciones de cada secretaría y el compromiso se pague con cargo al presupuesto de gastos de funcionamiento o de inversión de la respectiva dependencia, siempre que su valor sea igual o menor a la menor cuantía del departamento, por cuanto tal limitación está establecida únicamente para “**tramitar y celebrar** contratos del Departamento con personas públicas o privadas”; por consiguiente, y contrario a lo manifestado por el Tribunal de primera instancia, el Secretario de Educación de Casanare si tenía la facultad de liquidar bilateralmente el contrato, sin importar su cuantía, la cual podía ser superior, menor o igual a la menor cuantía del Departamento.

Establecido lo anterior, resulta necesario precisar que la parte ejecutante aportó en copia simple el contrato de obra 0972 de 2009 que, a su juicio, integra con otros documentos el título ejecutivo; pero, ocurre que tal copia no es susceptible de valoración probatoria, pues no reúne alguno de los requisitos previstos en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil⁴.

Sin embargo, se ha dicho 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 (sic) 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

⁴ “Artículo 254. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos: 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente. 3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

consignado en el acta respectiva, sin perjuicio de que pueda demandarse su modificación por vía judicial”⁵.

Lo anterior ha servido de fundamento 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 ejecutivamente⁶.

Ahora bien, a folios 88 a 93 del cuaderno uno, obra la copia auténtica del acta de liquidación del contrato 0972 de 2009, suscrita el 15 de diciembre de 2011 por el Consorcio ACGH Villanueva 2009 y el Departamento de Casanare, en la cual se estableció que quedaba pendiente el pago de \$4.452.812.017.38 a favor del contratista, por concepto de mayores cantidades de obra y por saldo contractual, suma que fue reconocida y aceptada por las partes. Para la Sala, dicha acta contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, en los términos previstos en el artículo 488 del C. de P.C.

En efecto, cotejado el contenido de dicha acta, es posible establecer que: *i)* fue suscrita conjuntamente por las partes, *ii)* contiene una obligación dineraria a cargo de la parte ejecutada, en la medida en que muestra un saldo a favor del Consorcio, *iii)* los saldos de la obligación a cargo de la ejecutada reflejan una cifra determinada, consistente en pagar una cantidad líquida de dinero y *iv)* de conformidad con la fecha en la cual se suscribió el acta y como no se fijó plazo ni condición para el pago, se advierte que la obligación en ella contenida resulta exigible.

Por lo anterior, el acta de liquidación del contrato constituye la prueba idónea de una obligación clara, expresa y exigible, **proveniente del deudor**, que constituye plena prueba contra él, por cuanto fue suscrita por el Secretario de Educación de Casanare, quien, por delegación, tenía la facultad para ello. En consecuencia, se revocará el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, auto de 19 de julio de 2006, radicación: 30.770.

⁶ Ver entre otros, autos de 11 de noviembre de 2009, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa, radicación: 32.666, de 30 de julio de 2008, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, radicación: 28346.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

R E S U E L V E

PRIMERO: REVÓCASE el auto de 17 de mayo de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare; en consecuencia, se dispone:

- **LIBRAR MANDAMIENTO EJECUTIVO**, en contra del Departamento de Casanare y a favor del Consorcio ACHG Villanueva 2009, por la suma de \$4.452.812.017.38, más los intereses causados desde la fecha de exigibilidad de la obligación hasta el pago total de la misma.
- **NOTIFÍQUESE** personalmente al ente territorial ejecutado y entréguesele copia de la demanda y de sus anexos (artículo 505 C. de P. C).
- **NOTIFÍQUESE** personalmente la presente providencia al Ministerio Público (inciso 2, artículo 127 del C. C. A.).
- El Departamento de Casanare deberá efectuar el pago de la suma de dinero por la que se ha librado mandamiento ejecutivo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 498 del C. de P.C.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal Administrativo de Casanare.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
RINCÓN**

HERNÁN ANDRADE

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA