

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara / PROCESO EJECUTIVO / REQUISITOS DEL TÍTULO VALOR - Que contenga una obligación clara, expresa y exigible / ACTA DE LIQUIDACIÓN DE UN CONTRATO DE OBRA - No contiene una obligación clara, expresa y exigible, si en ella se estipulan cláusulas contradictorias / DEFECTO SUSTANTIVO - Configuración / INADECUADA INTERPRETACIÓN NORMATIVA / VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

La Sala debe decidir si revoca la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, que negó el amparo de tutela invocado por [la parte actora], o si la solicitud de amparo es procedente para verificar las presuntas irregularidades en las que incurrió Tribunal Administrativo de Bolívar- Sala de Decisión N° 7 al proferir la sentencia de 26 de febrero de 2021, dentro del proceso ejecutivo promovido por CONSASOLUCIONES S.A.S., contra [la entidad accionante] y Cormagdalena. (...) [Para la Sala,] el acta de liquidación bilateral no cumple con los requisitos definidos por la ley para configurar un título ejecutivo, dado que no cuenta con los elementos que integran la obligación de dar, ni los que otorgan certeza de la información contenida. De suerte que no es posible establecer a ciencia cierta, qué es lo que se adeuda, ni a que corresponde el valor adeudado. Por el contrario, consta la disposición contenida en la cláusula segunda de dicha acta, de acuerdo con la cual, las partes se encuentren a paz y salvo por todo concepto. (...) De acuerdo con lo anterior, para que un acta de liquidación contractual, cumpla con los requisitos para prestar mérito ejecutivo, requiere que defina con claridad la suma adeudada al contratista o el saldo pendiente de pago y la forma como se va a pagar, sin que dé lugar a suposiciones o a interpretaciones. Por otro lado, conviene recordar que, tal como lo señala el artículo 297 numeral 3 del CPACA, el acta de liquidación contractual constituye título ejecutivo cuando en ella se establecen obligaciones expresas, claras y exigibles, de allí entonces que si las partes suscriben dicho acto de mutuo acuerdo, incorpora un negocio jurídico que expresa la manifestación de voluntad de las partes y en esa medida solo puede ser invalidado por algún vicio de consentimiento, esto es, error, fuerza o dolo. Asimismo, en el acta de liquidación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, se deben dejar consignadas las obligaciones por ejecutar, los acuerdos, conciliaciones o transacciones pendientes entre las partes; lo que no ocurrió en el presente caso, dado que sobre el particular las partes guardaron silencio y manifestaron estar a paz y salvo. (...) En este orden de ideas, la Sala considera que la sentencia de 26 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, incurrió en vía de hecho por defecto sustantivo, pues la decisión de revocar la providencia de 30 de septiembre de 2019, estuvo basada en una interpretación errónea de la norma, en la medida en que no era evidente que el acta de liquidación contractual incorporara una obligación clara, expresa y exigible, susceptible de ser reclamada por vía ejecutiva, conforme lo dispone el artículo 422 del CGP. Bajo estas consideraciones, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada efectuó un análisis equívoco del material probatorio allegado al expediente del proceso ejecutivo y aplicó e interpretó la normativa aplicable al caso de forma errónea, lo que no resulta válido a la luz de los criterios jurisprudenciales de la Corporación; de forma tal que la providencia del Tribunal Administrativo de Bolívar vulneró el derecho fundamental al debido proceso, invocado por la parte accionante, constituyendo vía de hecho por defecto fáctico y sustantivo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 297 - NUMERAL 3 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 422 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 430



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-01955-01(AC)

Actor: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR

ACCIÓN DE TUTELA – Fallo de segunda instancia

La Sala decide la impugnación presentada por el apoderado del Municipio de Hatillo de Loba contra el fallo de 20 de mayo de 2021, proferido por el Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, por medio del cual negó el amparo de tutela solicitado por el accionante.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud y las pretensiones

El Municipio de Hatillo de Loba, en ejercicio de la acción de tutela, por intermedio de su apoderado, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad procesal y a la defensa, que estimó lesionados por el Tribunal Administrativo de Bolívar- Sala de Decisión N° 7, al proferir la providencia de 26 de febrero de 2021, dentro del proceso ejecutivo con radicado N° 13001-23-33-004-2014-00208-01 (04), promovido por Construcciones Asesorías y Soluciones-Consasoluciones S.A.S., contra el Municipio de Hatillo de Loba y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena- Cormagdalena.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

En el escrito de tutela, la parte actora solicita:

“(...) respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados tutelar los derechos fundamentales del debido proceso, igualdad y configuración de una autentica vía de hecho, estableciendo las consecuencias jurídicas constitucionales que a bien tenga ustedes en decretar, que para el presente caso sería en primer lugar, ordenarle al Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión N°. 7 dejar sin efectos el fallo de Segunda Instancia de fecha 26 de febrero de 2021, el cual fue notificado por email al Municipio de Hatillo de Loba, Bolívar, el día 16 de abril de 2021, y en su lugar, sea confirmado la sentencia proferida por el ad-quo dentro del proceso donde funge como parte actora CONSASOLUCIONES S.A.S., y parte ejecutadas: MUNICIPIO DE HATILLO DE LOBA, BOLÍVAR Y CORMAGDALENA, bajo la radicación: 13001-23-33-004-2014-00208-00” (Sic)

2. Los hechos

La parte actora expuso como fundamento de su solicitud los hechos que se resumen a continuación:

Indicó que el Municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena, suscribieron el convenio interadministrativo N° 1-0027-2009 de 13 de octubre de 2009, por un valor de \$2.205.492.744 COP, destinado a realizar diseños y obras de control de inundaciones y erosión en el municipio.

Precisó que para darle cumplimiento a lo anterior, el municipio celebró el contrato de obra LP-001-2010 de 7 de enero de 2010 con la Unión Temporal Yangtse¹, que tuvo por objeto el diseño y construcción de obras para el control de inundaciones y erosión en el municipio de Hatillo de Loba.

Señaló que el contrato de obra LP 001-2010 de 7 de enero de 2010, fue liquidado bilateralmente el 31 de enero de 2013 y en su numeral segundo señaló *“que las partes se encontraban a paz y salvo”*, y no se establecieron salvedades ni se dejó constancia de reclamación ni de alguna obligación pendiente.

Adujo que con posterioridad a la ejecución y terminación del mencionado contrato, el 29 de junio de 2012, se celebró un contrato de cesión de derechos patrimoniales entre la Unión Temporal Yangtse y Construcciones Asesorías y Soluciones S.A.S., quienes iniciaron un proceso ejecutivo que correspondió

¹ La unión temporal Yangtse fue constituida el 14 de diciembre de 2009 integrada por S&P Asesoría y Proyectos Limitada y Eduardo Gabriel Hernández Peña.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

conocer en primera instancia al Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Cartagena que en providencia de 30 de septiembre de 2019, declaró probada la excepción de fondo de inexistencia de la obligación.

Contra dicha decisión la parte ejecutante presentó recurso de apelación que conoció el Tribunal Administrativo de Bolívar, que mediante fallo de 26 de febrero de 2021 revocó la decisión del *a quo*.

2.1 Consideraciones de la parte actora.

La parte actora alega que en la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar- Sala de Decisión N° 7, no se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 422 del Código General del Proceso y desconoció la normativa procesal sobre las obligaciones que son susceptibles de reclamación en un proceso ejecutivo, esto es, le dio valor de título ejecutivo al acta de liquidación del contrato, sin que en el mismo constara una obligación clara, expresa y exigible, por lo que se puede inferir que pretende que se estudie si se incurrió o no en un defecto sustantivo.

3. Trámite procesal

Mediante auto de 30 de abril de 2021 se admitió la demanda, se ordenó la notificación a la autoridad accionada, es decir, el Tribunal Administrativo de Bolívar- Sala de Decisión N° 7, y se puso en conocimiento el escrito de tutela a los terceros interesados en las resultas del proceso, esto es, a la empresa Construcciones Asesorías y Soluciones- CONSASOLUCIONES S.A.S., a la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena- CORMALGDALENA y al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, para que realizaran las manifestaciones pertinentes.

4. Intervenciones



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

4.1 Consasoluciones S.A.S.², hoy Conshdez Vergara y Cia en C, indicó que la pretensión de la parte tutelante es utilizar la acción de tutela como una tercera instancia, máxime cuando no expuso cuál o cuáles son las causales específicas de procedibilidad de este mecanismo constitucional, y se limitó a citar los argumentos del salvamento de voto de uno de los integrantes de la corporación accionada sobre la sentencia del 26 de febrero de 2021.

Por otro lado, precisó que la decisión del Tribunal estuvo basada en la ley y la jurisprudencia aplicables al caso, esto es, sobre la ejecución de las obligaciones contenidas en las actas de liquidación de los contratos estatales, ya que en las mismas debe constar una obligación clara, expresa y exigible.

4.2 El Tribunal Administrativo de Bolívar³, solicitó se declare improcedente el amparo de tutela con base en lo siguiente:

Señaló que la liquidación de un contrato es el momento en el cual cada parte adquiere conocimiento de sus derechos y obligaciones a cargo y así se debe dejar consignado en la respectiva acta de liquidación, de manera que la declaratoria de paz y salvo implica la conformidad de ambas partes con la ejecución contractual, excepto si hubo salvedades anotadas, ya que son necesarias para legitimar una posible reclamación judicial posterior.

Indicó que la sentencia atacada se fundamentó en el soporte probatorio, normativo y jurisprudencial sobre el particular por lo que no es arbitrario, ni vulnera ningún derecho fundamental.

4.3 La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA, manifestó su deseo de coadyuvar la presente acción de tutela, para lo cual indicó:

Señaló que la Universidad de Antioquia, quien actuó como interventora en el

² Enviado mediante correo electrónico chopevergara@yahoo.com

³ Enviado mediante correo electrónico desta02bol@notificacionesri.gov.co



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

contrato interadministrativo N° 1-0027 de 2009, presentó informe final en agosto de 2011, en el cual precisó que *“la ejecución de las obras marco del contrato de obra KP 001-2010 se encuentran las obras inconclusas (sic) debido a la negligencia del contratista en lo que corresponde a su ejecución, y se ha empleado el 100% del plazo a la fecha del presente informe y se tiene un avance de obra del 81.39% respecto al valor total del contrato”*, es decir que el contratista no cumplió con la totalidad del contrato.

Indicó que con la sentencia de segunda instancia se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, el debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en la medida en que no se ajusta a lo previsto en el ordenamiento jurídico ni a los precedentes judiciales expedidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Señaló que en el acta N°1 de 29 de septiembre de 2010, celebrada entre el Municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena, se modificó el convenio interadministrativo, así:

*“(…) las partes acuerdan: PRI MERO.- Modificar la CLAUSULA precitada la cual quedará así: CLAUSULA CUARTA: DESEMBOLSOS DE LOS RECURSOS- CORMAGDALENA, **pagará mediante actas parciales de corte de obra mensual, autorizados y con vistos buenos de la interventoría del convenio. PARÁGRAFO. El último desembolso está supeditado a la suscripción del acta de liquidación por parte del Municipio.**”*

Por lo que teniendo en cuenta lo anterior, el desembolso por parte de Cormagdalena tenía dos condiciones: la primera era tener el visto bueno de la interventoría y que se debía suscribir un acta de liquidación; sin embargo, una de las mismas no fue cumplida, ya que el informe de interventoría indica que las obras se encontraban inconclusas, lo cual generó el incumplimiento de lo estipulado en el acta N°1 de 29 de septiembre de 2010 y, por ende, no era posible atribuirle una obligación a Cormagdalena.

Señaló que se debe tener en cuenta que el acta de liquidación celebrada entre el contratista y el municipio no tiene la obligación expresa que pretende exigir la Sociedad Consasoluciones S.A.S., en la medida en que la simple suscripción de la



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

misma no configura título ejecutivo, por lo que hubo una indebida valoración probatoria, esto es, un defecto fáctico.

Alegó que el Tribunal incurrió en defecto orgánico porque ordenó seguir adelante con la ejecución sin tener competencia para ello, también en defecto sustantivo porque realizó una interpretación errónea de la norma y los precedentes judiciales aplicables sobre los requisitos de configuración de un título ejecutivo.

4.4 El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, guardó silencio en esta etapa procesal.

5. La providencia impugnada

El Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia de 20 de mayo de 2021, negó el amparo de tutela invocado por el Municipio de Hatillo de Loba, argumentando lo siguiente:

Advirtió que la parte actora no señaló cuál o cuáles son los defectos en que presuntamente incurrió el Tribunal Administrativo de Bolívar al expedir la sentencia atacada; sin embargo, de los argumentos expuestos, se infiere que enuncia la configuración de un defecto sustantivo derivado de la desatención del artículo 422 del Código General del Proceso.

Indicó que Cormagdalena solicitó que se le reconociera como coadyuvante y aunque se evidenció que tiene un interés legítimo en los resultados del proceso, aclaró que solo se tendrán en cuenta los argumentos relativos a las pretensiones de la entidad, en la medida en que ese es el alcance la figura de coadyuvancia, la cual no implica el reconocimiento de intereses personales, o pretensiones particulares, ni tampoco la condición de accionante, porque existe la prohibición de que el tercero coadyuvante realice planteamientos distintos o reclamaciones propias que difieran de las hechas por el peticionario.

Con el fin de determinar si hubo o no defecto sustantivo, realizó un análisis de la providencia atacada, esto es la sentencia de 26 de febrero de 2021, que revocó la



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

providencia de 30 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Cartagena, que declaró probada de oficio la excepción de inexistencia de la obligación y finalizó el proceso y, en su lugar, encontró no demostrada esa excepción ni las propuestas por la parte ejecutada de contrato no cumplido y falta de legitimidad del título ejecutivo y ordenó seguir adelante con la ejecución, por lo que el Tribunal determinó que dicha acta de liquidación si contenía obligaciones claras, expresas y exigibles y, por ende, constituía título ejecutivo al definir los crédito y deudas recíprocas y obligarse a lo estipulado en el documento suscrito.

Adicionalmente, precisó que en la etapa post contractual es donde las partes se declaran a paz y salvo y señalan cuáles son las prestaciones insolutas y fijan las condiciones de cumplimiento, y de no estar de acuerdo están en la posibilidad de hacer observaciones o salvedades sobre el particular, por lo que si no se realizaron las mismas, no es posible después realizar reclamaciones judiciales sobre aspectos que no fueron objeto de salvedad.

Luego, explicó que pese a que en el numeral segundo declararon encontrarse a paz y salvo, ello no constituía una contradicción que restara claridad a la obligación o validez del documento como título ejecutivo porque el reconocimiento de un saldo a favor del contratista era una salvedad que se estaba reclamando a través de la acción ejecutiva, máxime cuando quedó acreditado que el pago del último desembolso a favor del contratista estaba condicionado a la suscripción del acta de liquidación en Acta N°1 de 29 de septiembre de 2020 que modificó la cláusula cuarta del contrato LP 001-2010.

Por lo que en virtud de lo anterior, el tribunal accionado concluyó que no existió ninguna contradicción entre el reconocimiento del saldo a favor del contratista y la declaratoria de paz y salvo consignada en el título ejecutivo porque el último desembolso estaba condicionado a la suscripción del acta de liquidación y en esa medida, con la firma de dicho documento surgió la obligación para la ejecutada de pagar al ejecutante la suma reclamada, obligación que es clara, expresa y exigible.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

En suma, se encontró que la pretensión no tenía ánimo de prosperar porque el Tribunal explicó que el acta de liquidación contenía una obligación clara, expresa y exigible, derivada del pago del saldo final a favor del contratista, lo cual se encuentra en armonía con el artículo 422 del Código General del Proceso; por lo tanto, la autoridad judicial accionada no incurrió en indebida interpretación de la disposición invocada, sino que determinó a partir del análisis del contenido del acta que se encontraban satisfechos los presupuestos legales para exigir su pago a través de la actuación ejecutiva, en tanto que se probó que existía un pago pendiente del valor del contrato, obligación que estaba condicionada a la suscripción del acta de liquidación y que fue incluida en el título ejecutivo.

Por otro lado, el Dr. Roberto Mario Chavarro Colpas presentó salvamento de voto en el sentido de que se debió haber confirmado la providencia recurrida toda vez que el título ejecutivo no reúne uno de los requisitos, esto es, contener una obligación clara y no se tiene que exista aceptación expresa de la acreencia adeudada al ejecutante por parte del ejecutado, por lo que para reclamar las deudas generadas de un contrato que se liquidó bilateralmente es necesario que se haya dejado constancia expresa en el acta de liquidación de las obligaciones recíprocas, las que deben contener un mínimo de especificación de las mismas.

6. La impugnación

El Municipio de Hatillo de Loba, a través de su apoderado impugnó⁴ la sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, solicitando su revocatoria y la prosperidad de sus pretensiones, con fundamento en las siguientes razones:

Señaló que no concuerda con lo decidido por el juez *a quo*, y solicita se revisen los argumentos planteados en la demanda.

II. CONSIDERACIONES

⁴ Enviado mediante correo electrónico dircelabogado25@gmail.com



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

1. Competencia.

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la acción de tutela.

2. Problema jurídico

La Sala debe decidir si revoca la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado- Sección Segunda, Subsección A, que negó el amparo de tutela invocado por el Municipio de Hatillo de Loba, o si la solicitud de amparo es procedente para verificar las presuntas irregularidades en las que incurrió Tribunal Administrativo de Bolívar- Sala de Decisión N° 7 al proferir la sentencia de 26 de febrero de 2021, dentro del proceso ejecutivo promovido por CONSASOLUCIONES S.A.S., contra el Municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional⁵ y el Consejo de Estado⁶ ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

Al respecto, la Corte Constitucional en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, analizó la procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales en los eventos que se prueba la configuración de una vía de hecho. Dicha posición fue

⁵ Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T- 010 de 2012, T- 1090 de 2012, T-074 de 2012, T- 399 de 2013, T-482 de 2013, T- 509 de 2013, , T- 254 de 2014, T- 941 de 2014 y T-059 de 2015.

⁶ Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n. ° 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

redefinida por la misma Corporación a través de la sentencia C-590 de 2005, decisión en la cual se fijaron las reglas de procedibilidad de este mecanismo constitucional contra decisiones judiciales como se conocen actualmente.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica del 5 de agosto de 2014, con ponencia del Doctor Jorge Octavio Ramírez, precisó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales, siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos destacados por la Corte Constitucional. Así:

Requisitos generales: Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la acción de tutela. Estos requisitos son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) Se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) Se cumple el requisito de inmediatez; (iv) No se argumentó una irregularidad procesal; (v) Se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y (vi) La providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

Causales específicas: Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes⁷: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) Defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) Defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) Defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) Error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f)

⁷ Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

Decisión sin motivación; g) Desconocimiento del precedente judicial y h) Violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para conceder el amparo constitucional.

3.1 El Defecto Sustantivo

La jurisprudencia Constitucional ha considerado que el funcionario judicial incurre en defecto sustantivo cuando: “(...) (i) la decisión impugnada se funda en una disposición que ha sido derogada, subrogada o declarada inexecutable; (ii) la aplicación o interpretación que se hace de la norma en el asunto concreto desconoce la sentencia con efectos erga omnes que ha definido su alcance; (iii) la decisión impugnada se funda en una disposición que indiscutiblemente no es aplicable al caso; (iv) cuando la norma pertinente para el asunto en concreto es desatendida y, por ende, inaplicada; (v) se interpreta una disposición normativa desbordando el sentido de la misma; y (vi) la interpretación de ésta se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática (...)”.⁸

La Corte Constitucional, en sentencia T-284 de 2006 al referirse a la limitación del principio de la autonomía de los jueces para aplicar e interpretar las normas, consideró:

“[...] Puede, entonces, señalarse que la función otorgada a los funcionarios judiciales en su labor de administrar justicia y concretamente de aplicación e interpretación de las normas jurídicas que encuentra su soporte en el principio de autonomía e independencia judicial no es absoluta por cuanto se encuentra sujeta a los valores, principios y derechos previstos en la Constitución. Por ello, “pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, para determinar su forma de aplicación y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, en esta labor no le es dable apartarse de las disposiciones de la Constitución o la ley, ya que la justicia se administra

⁸ Sobre el particular puede apreciarse la sentencia T-474 de 2008 de la Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

con sujeción a los contenidos, postulados y principios constitucionales que son de forzosa aplicación [...]”⁹.

En las sentencias T- 092 de 2008 y T-686 de 2007 la Corte Constitucional, indicó:

*“[...] una decisión judicial adolece de un defecto material o sustantivo en los siguientes eventos (...) **Cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente**¹⁰ (interpretación contra legem) o perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes¹¹ (irrazonable o desproporcionada) [...]”.*
(Destacado de la Sala).

4. Caso concreto

4.1 Análisis de los requisitos generales de procedibilidad

La Sala advierte que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, toda vez que el defecto alegado puede llevar consigo una violación del derecho fundamental al debido proceso, igualdad procesal y defensa, los cuales constituyen bienes jurídicos constitucionalmente amparados.

No existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial con los cuales el accionante pueda lograr la protección de los derechos invocados, pues se interpusieron los recursos pertinentes dentro del proceso ejecutivo promovido por Consasoluciones S.A.S., contra el Municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena, y, no se configura ninguna de las causales para hacer uso del recurso extraordinario de revisión¹².

Adicionalmente, se observa que el accionante plantea de forma clara los hechos por los cuales considera que se vulneran sus derechos fundamentales; y que las providencias que se cuestionan en el asunto de la referencia no fueron proferidas dentro de una acción de tutela, sino que se dictaron dentro de un proceso ejecutivo.

⁹ Sentencia T-284 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Cfr. Sentencia T-567 de 1998.

¹¹ Cfr. Sentencia T-001 de 1999.

¹² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 250.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

Respecto al cumplimiento del requisito de inmediatez, la Sala observa que la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar que hoy se cuestiona en tutela, esto es, la sentencia de 26 de febrero de 2021, se notificó por edicto fijado de 19 a 21 de abril de 2021¹³, y la demanda de tutela se presentó¹⁴ el 26 de abril de 2021, es decir, dentro de un término prudencial.

4.2 Análisis de las causales específicas de procedibilidad

El municipio del Hatillo de Loba, por intermedio de su apoderado, plantea la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a la igualdad procesal, porque considera que el Tribunal Administrativo de Bolívar, incurrió en vía de hecho por defecto sustancial, en el entendido de que no se tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 422 del Código General del Proceso y desconoció la normativa procesal sobre las obligaciones que son susceptibles de reclamación en un proceso ejecutivo, esto es, le dio valor de título ejecutivo al acta de liquidación del contrato, sin que en el mismo constara una obligación clara, expresa y exigible.

Con el fin de analizar los motivos de inconformidad de la parte actora, la Sala revisará el análisis probatorio realizado por el Tribunal Administrativo de Bolívar en la providencia de 26 de febrero de 2021, en la que consideró lo siguiente:

“4.1 Título ejecutivo

De conformidad con el artículo 430 del Código General del Proceso, el Juez librará mandamiento ejecutivo cuando la demanda sea presentada conforme a la ley, acompañada del documento que preste mérito ejecutivo.

A su vez el artículo 422 ibídem señala que 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.

¹³ Información verificada en el Sistema de Gestión Siglo XXI

¹⁴ Radicada mediante correo electrónico apptutelasbta@cendoj.ramajudicial.gov.co



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

De la anterior norma se desprende que el título ejecutivo para su estructuración debe reunir condiciones tanto formales como sustanciales.

Las condiciones formales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos, y 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.

Las condiciones sustanciales, se traducen en que las obligaciones que se acredite a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. La obligación es expresa cuando aparece nítida y manifiesta de la redacción misma del título; es clara cuando se revela fácilmente en el título y es exigible cuando puede lograrse su cumplimiento porque no está sometida a plazo o condición.

4.2 Títulos ejecutivos simples y complejos

De acuerdo a reiterados pronunciamientos jurisprudenciales del H. Consejo de Estado, el título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, por ejemplo un título valor, o bien puede ser complejo, esto es, cuando se encuentra integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, 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.

4.3 Mérito ejecutivo del Acta de liquidación bilateral del contrato estatal

Cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato, la respectiva acta suscrita entre las partes, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes en ejercicio de su autonomía privada definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene.

En este orden, dado el contenido del acta de liquidación bilateral del contrato, la misma constituye un título ejecutivo simple y autónomo del contrato.

5. Del caso concreto

(...)

El título ejecutivo acompañado con la demanda, es el Acta de Liquidación Bilateral del contrato de obra N° LP-001-2010.

(...)

En primer lugar, abordará la Sala el estudio de la excepción de inexistencia de la obligación declarada probada de oficio por el A quo. En este orden, precisa esta Corporación, que la liquidación del contrato, es la etapa postcontractual, con la cual el mismo se extingue y es el momento en el cual las partes revisan el cumplimiento de las prestaciones a cargo de cada una de ellas; por lo que se declararán en dicho acto a paz y salvo o señalarán las prestaciones insolutas y fijarán las condiciones para el cumplimiento de las mismas.

De esta manera, siendo la liquidación el finiquito del contrato, es la oportunidad única que tienen las partes para hacer las observaciones o salvedades correspondientes, de tal manera que estando revestida de plena validez el acta de liquidación bilateral, no podrán



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

con posterioridad a la suscripción de dicha acta, ninguna de las partes formular reclamaciones judiciales, sobre aspectos que no fueron objeto de salvedad alguna.

Como lo ha sostenido el Consejo de Estado¹⁵, la liquidación es el momento del contrato en el cual la parte adquiere legitimación para reclamar en vía judicial o extrajudicial, las pretensiones que la otra parte no acepte.

Igualmente, conviene precisar lo manifestado por el Alto Tribunal de lo Contencioso¹⁶ sobre el contenido del acta de liquidación:

“La liquidación de los contratos estatales es una actuación posterior a su terminación normal (culminación del plazo de ejecución), o anormal (terminación unilateral – caducidad), con el objeto de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes; es decir, hacer un balance de las cuentas para determinar quién le debe a quien, los montos, y proceder a las reclamaciones ajustes y reconocimientos a que haya lugar y así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”.

En pronunciamiento más reciente el Máximo Órgano de lo Contencioso¹⁷ señaló:

“En relación con la liquidación del contrato, como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia, la misma consiste en una actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial. (...)

En relación con las salvedades que se hagan en el momento de la liquidación bilateral, las mismas deben ser concretas y específicas, es decir que deben versar sobre puntos determinados de la liquidación que no se comparten, bien porque no se incluyeron reconocimientos a los que se cree tener derecho o porque se hicieron descuentos con los que no se está de acuerdo, etc. etc., lo que significa que tal salvedad no puede ser genérica, vaga e indeterminada ni puede consistir en una frase de cajón del tipo “me reservo el derecho a reclamar por los pagos no incluidos en la presente acta”, porque en tal caso resultará inadmisibles como mecanismo de habilitación para la reclamación judicial de prestaciones derivadas del contrato liquidado, en la medida en que no se concretó el motivo de inconformidad del contratista.

En el presente caso, tal y como se verificó en los hechos probados, el contrato de obra pública No 198 de 1992 fue objeto de liquidación bilateral, la cual, en principio, impediría efectuar cualquier reclamación en relación con este negocio jurídico, en la medida en que contiene el corte de cuentas definitivo de la ejecución contractual adelantada por las partes en virtud del referido contrato”.

En este orden, a juicio de la Sala, en el sub iudice, contrario a lo sostenido por el A quo, siendo la liquidación el momento en el que se realiza el balance de la ejecución del contrato y se revisa el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes, es justamente en ese momento en el que se señalan las prestaciones insolutas a cargo de la respectiva parte y se declaran a paz y salvo las partes por el cumplimiento de las demás obligaciones surgidas del contrato.

En ese sentido, siguiendo el derrotero jurisprudencial expuesto ut supra, el hecho de que en el sub iudice, en el numeral QUINTO de la primera parte del acta de liquidación (folio 31) se haya consignado la existencia de un saldo a favor del contratista y en el numeral SEGUNDO del acápite de ACUERDO de la misma acta (folio 33), se haya indicado que las partes se declaran a paz y salvo, no constituye ello una contradicción que le reste claridad

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de febrero de 2001, exp 11689 CP. Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 14 de junio de 2008, exp 76001233100019942159601 (16293) CP. Dra. Ruth Stella Correo Palacio

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de febrero de 2012, exp 66001233100019930338701 (16371) CP. Dr. Danilo Rojas Betancourth



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

a la obligación y en consecuencia desquicie la validez del acta como título ejecutivo; pues el reconocimiento del saldo a favor del contratista constituye una salvedad que luego fue reclamada en sede judicial a través de la acción ejecutiva; se itera, que siendo la liquidación el momento del finiquito del contrato, o el cruce de cuentas, se convierte justamente en el momento en que cada parte del contrato adquiere conocimiento de los derechos y obligaciones a cargo y en su favor y así se debe consignar y declarar en la respectiva acta de liquidación; de tal manera que la declaratoria de paz y salvo, implica la conformidad de las partes con la ejecución del contrato, excepto frente a las salvedades anotadas en el texto del acta de liquidación, las cuales son necesarias para legitimar para una posible reclamación judicial posterior.

Aunado a lo anterior, en el sub examine, mediante acta No. 1 de fecha 29 de septiembre de 2010, se modificó la cláusula cuarta del contrato LP-001-2010 de enero 7 de 2010, sobre el desembolso de los recursos por parte de CORMAGDALENA, disponiendo dicha modificación que CORMAGDALENA pagaría mediante actas parciales de cortes de obra mensual, autorizados y con visto bueno de la interventoría del convenio; y **se indicó en el PARAGRAFO, que el último desembolso estaba supeditado a la suscripción del acta de liquidación por parte del municipio.**

Por lo anterior, se reitera, no era posible que se efectuara el pago del saldo pendiente del precio del contrato, sin que se efectuara la liquidación del mismo, por cuanto se debía tener certeza y claridad sobre dicho saldo, lo cual sólo era posible con el finiquito del contrato; actuación necesaria para que CORMAGDALENA autorizara el desembolso correspondiente.

Así las cosas no es posible, como lo interpretó la juez de primera instancia, que resulten contradictorias el reconocimiento del saldo a favor del contratista y la declaratoria de paz y salvo consignadas en el acta de liquidación; pues como se indicó en el párrafo precedente, el último desembolso estaba supeditado a la suscripción del acta de liquidación; luego entonces, se insiste, fue con la suscripción de dicho documento, que surgió la obligación para la ejecutada de pagar al ejecutante la suma reclamada a través del presente proceso, obligación que reviste las características de ser clara, expresa y exigible.

Por las anteriores consideraciones, para la Sala, en el sub lite, no se encuentra probada la excepción de inexistencia de la obligación, declarada de oficio por la juez de primera instancia; ya que el acta de liquidación contiene una obligación clara, expresa y exigible y por tanto presta mérito ejecutivo conforme a las exigencias del artículo 422 del CGP. (...)"

Del contenido de la providencia acusada, se observa que el Tribunal Administrativo de Bolívar, señaló que el título ejecutivo es aquel que contenga una obligación clara, expresa y actualmente exigible, por lo que, en estos casos, su cumplimiento es susceptible de ser demandado; tal como lo dispone el artículo 422 del Código General del Proceso.

La autoridad judicial accionada agregó que el acta de liquidación bilateral de un contrato estatal constituye un título ejecutivo en la medida en que en dicho documento las partes definen las cuentas, precisan el estado en que quedaron las prestaciones o deudas recíprocas y se obligan a cumplir lo allí estipulado, por ende, constituye un título ejecutivo simple y autónomo del contrato.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

El Tribunal accionado resaltó que si bien el juez *de primera instancia* en el proceso ejecutivo declaró probada de oficio la excepción de inexistencia de la obligación, lo cierto es que el acta de liquidación corresponde a una etapa post contractual, en la que se revisa el cumplimiento de las prestaciones a cargo de cada una de las partes y se declaran a paz y salvo, o se indicarán las prestaciones insolutas; en esa medida indicó que es la oportunidad en la que se pueden realizar observaciones o salvedades, que luego habilitaran a reclamar por vía judicial o extrajudicial las pretensiones que la otra parte no acepte.

Asimismo, destacó que la jurisprudencia del Consejo de Estado, sobre el particular, ha estipulado que la liquidación es un balance de cuentas para determinar los montos que se adeudan y proceder a las reclamaciones o reconocimientos a que haya lugar, es decir, *“establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, y de esta manera finiquitar la relación negocial”*.

De igual forma, puntualizó que de acuerdo con el derrotero jurisprudencial, el hecho de que se haya consignado un saldo a favor del contratista y se haya declarado que las partes se encuentran a paz y salvo no implica una contradicción que reste claridad al acta de liquidación, en tanto que el saldo a favor constituye una salvedad que luego puede ser reclamada en sede judicial por medio de la acción ejecutiva. De suerte que en el caso concreto, las partes modificaron la cláusula cuarta del contrato LP001-2010, en lo atinente al desembolso de los recursos por parte de Cormagdalena, precisando que el último desembolso sería pagado cuando se suscribiera el acta de liquidación por parte del municipio.

En ese sentido, las pretensiones del municipio del Hatillo de Loba están encaminadas a dejar sin efecto la providencia accionada, en tanto consideró que se realizó una interpretación indebida de la disposición del Código General del Proceso mencionada, ya que, en su opinión, la obligación no es clara, y, por ende no constituye un título ejecutivo; pese a que para el Tribunal Administrativo de



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

Bolívar, quedó demostrado, que el acta de liquidación si contenía una obligación expresa, clara y actualmente exigible.

Para efectos de decantar de mejor forma el problema jurídico planteado, se hace conveniente precisar los siguientes supuestos fácticos:

- El 13 de octubre de 2009, el municipio de Hatillo de Loba y Cormagdalena suscribieron el convenio interadministrativo N^o1-0027-2009 por valor de \$2.205.492.744 COP.
- Para darle cumplimiento al convenio, se celebró el contrato de obra LP 001-2010 de 7 de enero de 2010, entre el municipio y la Unión Temporal Yangtsé.
- Ejecutado y terminado el contrato de obra, el 29 de junio de 2012, la Unión Temporal celebró un contrato de cesión de derechos patrimoniales a favor de Consoluciones S.A.S. hasta por la suma de \$1.200.000.000 COP.
- El 31 de enero de 2013, se liquidó bilateralmente el contrato de obra LP 001-2010, y en el numeral quinto de la respectiva acta, se determinó un saldo a favor del contratista por la suma de \$728.928.478 COP; a pesar que en el numeral segundo del mismo documento se declaró a paz y salvo a las partes por todo concepto..

Vistos los anteriores hechos es evidente que Conalsoluciones S.A.S. por medio del proceso ejecutivo que inició, buscaba que se le pagara el saldo pendiente, para lo cual aportó como título ejecutivo el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita el 31 de enero de 2013.

Dado que los cargos señalados en la tutela requieren, para establecer la configuración de la vía de hecho alegada, el determinar si el acta de liquidación del contrato mencionada constituye o no título ejecutivo, y por tanto, si contiene



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

una obligación clara, expresa y exigible, se hace necesario entrar a revisar la naturaleza y alcance de las cláusulas en ella contenidas.

En ese sentido, se precisa que en el numeral quinto del acta de liquidación del contrato, se consignó un balance financiero indicando un saldo a favor del contratista por valor de \$ 728.928.478 COP; no obstante, el numeral segundo del mismo documento, dispuso liquidar de mutuo acuerdo el contrato y declaró a las partes a paz y salvo, presentándose, por tanto, una antinomia entre las mencionadas cláusulas del mismo cuerpo documental.

Para la Sala, cuando quiera que no es posible determinar de manera clara y precisa la obligación contenida en un documento que presta mérito ejecutivo, es dable, *prima facie*, concluir que este no resulta ser exigible por vía ejecutiva.

Por tanto, se observa que en el cuerpo del documento que se esgrime como título ejecutivo, esto es el acta de liquidación tantas veces mencionada, existe una imprecisión que resta claridad y no permite configurar el carácter de expresa de la obligación de dar; debido a que, por un lado, se establece un saldo a pagar a favor del contratista, y de otro, se les declara a paz y salvo, queriendo significar que no existe deuda alguna a su favor, por haberse cumplido la obra contratada.

Conforme con lo dicho, en la mencionada acta de liquidación se consignó lo siguiente:

“(...) Que con la firma de la presente acta por el Alcalde Municipal en su calidad de contratante, deja constancia del cumplimiento a satisfacción del objeto contractual por parte del CONTRATISTA. Que conforme a lo manifestado en los numerales anteriores, las partes:

ACUERDAN:

(...) SEGUNDA. Las partes se declaran a paz y salvo por todo concepto en virtud del contrato N° LP 001-2010”

En efecto, el acta de liquidación bilateral no cumple con los requisitos definidos por la ley para configurar un título ejecutivo, dado que no cuenta con los elementos que integran la obligación de dar, ni los que otorgan certeza de la



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

información contenida. De suerte que no es posible establecer a ciencia cierta, qué es lo que se adeuda, ni a que corresponde el valor adeudado. Por el contrario, consta la disposición contenida en la cláusula segunda de dicha acta, de acuerdo con la cual, las partes se encuentren a paz y salvo por todo concepto.

Sobre el particular es preciso traer a colación lo señalado por esta Corporación¹⁸

“ (...) la liquidación del contrato no es un documento que constituya título ejecutivo per se, a partir de la constatación de que en ella se incluya un saldo a favor del contratista, cuando ese saldo se establezca sin considerar lo pactado en el contrato, o sin que medie la exposición de un procedimiento y una operación aritmética que permita verificar con claridad que la suma que se determina como saldo a favor del contratista es la que la contratante debe con fundamento en lo pactado en el contrato. El acta de liquidación bilateral se suscribe cuando se entiende concluida la relación contractual y comporta un balance general, en cuanto define los créditos y deudas recíprocas de las partes. En estas condiciones, tiene como único objeto el establecimiento de la cuenta final, y ella debe desarrollar lo pactado y determinar el saldo del contrato a partir de allí.”

De acuerdo con lo anterior, para que un acta de liquidación contractual, cumpla con los requisitos para prestar mérito ejecutivo, requiere que defina con claridad la suma adeudada al contratista o el saldo pendiente de pago y la forma como se va a pagar, sin que dé lugar a suposiciones o a interpretaciones.

Por otro lado, conviene recordar que, tal como lo señala el artículo 297 numeral 3 del CPACA, el acta de liquidación contractual constituye título ejecutivo cuando en ella se establecen obligaciones expresas, claras y exigibles, de allí entonces que si las partes suscriben dicho acto de mutuo acuerdo, incorpora un negocio jurídico que expresa la manifestación de voluntad de las partes y en esa medida solo puede ser invalidado por algún vicio de consentimiento, esto es, error, fuerza o dolo.

Asimismo, en el acta de liquidación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, se deben dejar consignadas las obligaciones por ejecutar, los acuerdos, conciliaciones o transacciones pendientes entre las

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 28 de octubre de 2019, exp 03001-23-31-000-2012-00241-02 (50483) CP. Dr. Martín Bermúdez Muñoz, actor: Operadores del Servicio del Norte S.A. E.S.P contra el Municipio de Malambo



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

partes; lo que no ocurrió en el presente caso, dado que sobre el particular las partes guardaron silencio y manifestaron estar a paz y salvo.

Ahora bien, también es cierto que las partes pueden presentar observaciones o salvedades al acta de liquidación, para que luego poder iniciar reclamaciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁹:

“(...) ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que cuando la liquidación del contrato se realiza entre la administración y su contratista, si no se deja salvedad en el acta en relación con reclamaciones que tenga cualquiera de las partes, no es posible que luego se demande judicialmente el pago de prestaciones surgidas del contrato...”

La liquidación de mutuo acuerdo suscrita por las partes constituye un acto de autonomía privada de aquellas que le da firmeza o definición a las prestaciones mutuas entre sí, de tal suerte que constituye definición de sus créditos y deudas recíprocas, no susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, como no sea que se acredite algún vicio del consentimiento que conduzca a la invalidación de la misma, tales como: error, fuerza o dolo.

La liquidación final del contrato tiene como objetivo principal que las partes definan sus cuentas, que decidan en qué estado quedan después de cumplida la ejecución de aquél; que allí se decidan todas las reclamaciones a que ha dado lugar la ejecución del contrato, y por esa razón es ese el momento en que se pueden formular las reclamaciones que se consideren pertinentes. La liquidación finiquita la relación entre las partes del negocio jurídico, por ende, no puede con posterioridad demandarse reclamaciones que no hicieron en ese momento”.

“(...) el acta de liquidación del contrato, suscrita sin observaciones, vincula a quienes la suscriben, bajo el entendido de que a nadie le es lícito venir contra sus propios actos.

Una vez que las partes suscriben el acta de liquidación del contrato sin reparos, en la que constan deudas o acreencias, quedan resueltas las diferencias que entre ellas pudiese haber y son éstas deudas o acreencias, las únicas vigentes entre las partes con ocasión de la ejecución de las obligaciones principales del contrato²⁰”

De resaltar que si las partes no consignaron salvedades al momento de suscribir el acta de liquidación del contrato, se entiende que estuvieron de acuerdo y, por tanto, no podrían, posteriormente, pretender el pago por vía ejecutiva de aquello

¹⁹ Consejo de Estado. Sentencia de 10 de abril de 1997 exp 10608, reiterada en la sentencia de 20 de noviembre de 2003 exp 15.308

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, sentencia de 3 de agosto de 2000. MP María Elena Giraldo Gómez. Exp 17.979



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

sobre lo que no se manifestó el desacuerdo, toda vez que dicha circunstancia, no permitiría que se configurara la exigibilidad del título, en la medida en que no se podría probar que al momento de liquidar el contrato, el deudor hubiese aceptado dicha obligación dineraria.

A modo de conclusión, para reclamar las deudas insolutas de un contrato liquidado bilateralmente, es necesario que se consignen en el acta, de manera expresa, las obligaciones recíprocas, el monto y su forma de pago.

En este orden de ideas, la Sala considera que la sentencia de 26 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, incurrió en vía de hecho por defecto sustantivo, pues la decisión de revocar la providencia de 30 de septiembre de 2019²¹, estuvo basada en una interpretación errónea de la norma, en la medida en que no era evidente que el acta de liquidación contractual incorporara una obligación clara, expresa y exigible, susceptible de ser reclamada por vía ejecutiva, conforme lo dispone el artículo 422 del CGP.

Bajo estas consideraciones, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada efectuó un análisis equívoco del material probatorio allegado al expediente del proceso ejecutivo y aplicó e interpretó la normativa aplicable al caso de forma errónea, lo que no resulta válido a la luz de los criterios jurisprudenciales de la Corporación; de forma tal que la providencia del Tribunal Administrativo de Bolívar vulneró el derecho fundamental al debido proceso, invocado por la parte accionante, constituyendo vía de hecho por defecto fáctico y sustantivo.

III. DECISIÓN.

Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia de 20 de mayo de 2021, proferida por el Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección A, que negó el amparo de tutela solicitado por el municipio del Hatillo de Loba contra el Tribunal Administrativo de Bolívar, y en su lugar, concederá el amparo, dejando sin efectos la providencia de 26 de febrero de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de

²¹ Proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

Bolívar, siendo necesario, por tanto, que la Corporación judicial emita nueva decisión atendiendo las consideraciones esgrimidas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de 20 de mayo de 2021, proferida por el Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección A, que negó el amparo de tutela solicitado por el municipio del Hatillo de Loba contra el Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. AMPARAR el derecho al debido proceso deprecado por el municipio del Hatillo de Loba, y en consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** la providencia de 26 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, dentro del proceso ejecutivo con radicación N° 13001-23-33-004-2014-00208-01.

TERCERO. ORDENAR al Tribunal Administrativo de Bolívar, que dentro de los quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera nueva decisión en el presente asunto, teniendo en cuenta las consideraciones acá esgrimidas.

CUARTO. Por Secretaría, remitir a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>



Radicado: 11001-03-15-000-2021-01955-01
Demandante: Municipio del Hatillo de Loba
Demandado: Tribunal Administrativo de Bolívar
Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firmado electrónicamente)
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)
CARMELO PERDOMO CUÉTER