



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: **GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: **85001-23-33-000-2018-00080-02(67563)**

Actor: UNIÓN TEMPORAL SERVICIOS TECNOLÓGICOS DE TRÁNSITO DE YOPAL-SETTY

Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL

Referencia: EJECUTIVO

APELACIÓN DE AUTOS CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que niega el mandamiento ejecutivo. OBLIGACIÓN PURA Y SIMPLE-Una obligación es pura y simple cuando nace y se hace exigible desde ese momento. TÍTULO EJECUTIVO-Debe contener obligaciones claras, expresas y exigibles. TÍTULO EJECUTIVO- constituyen título ejecutivo las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, artículo 297 CPACA. CONTRATO DE TRANSACCIÓN-Definición. CONTRATO DE TRANSACCIÓN-Elementos. PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL- El contrato estatal se perfecciona cuando se logra acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y obre por escrito. EJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL-La aprobación de garantías y la existencia de disponibilidad presupuestal son requisitos para la ejecución del contrato estatal. REGISTRO PRESUPUESTAL-Requisito de ejecución de las obligaciones a cargo de una entidad, pero no de exigibilidad. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL Y CERTIFICADO DE REGISTRO PRESUPUESTAL-No son elementos de la exigibilidad de la obligación.

La Unión Temporal Servicios Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY, a través de apoderado judicial, formuló **demanda ejecutiva** contra el Municipio de Yopal, para que se librara mandamiento de pago por \$4.455.204.261,54 por concepto de capital y de los intereses moratorios. Afirmó que celebró con el municipio un contrato de transacción para precaver un litigio eventual relacionado con el contrato de concesión n°. 1048 de 2014, pues el municipio no pagó el parqueadero de los vehículos que no fueron rematados conforme a la Ley 1730 de 2014. El Tribunal Administrativo del Casanare **negó el mandamiento de pago** al estimar que el título no era claro, ni exigible. Sostuvo que, como las partes no acordaron que el municipio pagaría el parqueadero de los vehículos objeto de remate, la obligación no era clara. Agregó que el título no es exigible, porque la unión temporal no aportó el certificado de disponibilidad presupuestal del compromiso de pago incluido en el contrato de transacción, como lo dispone el Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto-. La parte demandante esgrimió, en el **recurso de apelación**, que, como el dinero recaudado en virtud del contrato de concesión no hace parte del presupuesto de la entidad, no aplica lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996. Sostuvo que el título es claro, porque las partes celebraron el contrato de



transacción de acuerdo con lo previsto en la cláusula de solución de controversias del contrato de concesión n°. 1048 de 2014. Adujo que en esta etapa no se pueden cuestionar los defectos formales del título y que en el expediente obran documentos que acreditan la obligación de pago a cargo del municipio.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el artículo 243.1, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé que el auto que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo es susceptible del recurso de apelación y será decidido en Sala, conforme al artículo 125. Esta corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a \$4.455.204.261,54, suma que supera los 1500 SMLMV previstos por el artículo 152.6, esto es, \$1.171.863.000¹

2. El artículo 297.2 CPACA dispone que constituyen título ejecutivo 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. Una obligación es expresa cuando está manifiesta en la misma redacción del título, es clara si está determinada en el título y se entiende en un solo sentido, y es exigible cuando puede demandarse su cumplimiento, porque no está pendiente de un plazo o condición o porque es pura y simple².

3. Según nuestro ordenamiento, la transacción es a la vez un contrato (artículo 2469 CC) y un modo de extinguir obligaciones (artículo 1625 CC). En tanto acuerdo busca precaver un litigio en el cual las partes puedan poner fin total o parcialmente a la incertidumbre en la relación comercial, sin que se considere que hay una transacción cuando se renuncia a un derecho que no se disputa. Por ello, para que exista una transacción se requiere: (i) que haya un derecho dudoso o una relación jurídica incierta; (ii) que las partes tengan la voluntad de modificar esa relación incierta, por una cierta y firme y (iii) que las partes hagan concesiones recíprocas³. Además, la

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2018, \$781.242, por 1.500.

² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 3 de agosto de 2000, Rad. 17.468 [fundamento jurídico b].

³ Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia del 12 de diciembre de 1938, XLVII, 479-480 [fundamento jurídico 2, párrafo 6] y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de febrero de 2011, Rad. n°. 28.281 [fundamento jurídico 4].



transacción produce efectos de cosa juzgada en última instancia (artículo 2483 CC). Si las partes, con capacidad dispositiva, no resuelven todas las incertidumbres, los asuntos que subsistan, habilitan acudir a la justicia. La transacción es, pues, una convención que en ocasiones puede no eliminar todos los asuntos en controversia⁴.

4. Una obligación es pura y simple cuando nace y se hace exigible desde ese momento. Cuando la obligación se somete a un plazo, no es exigible hasta que ocurra la época que se fija para su cumplimiento (artículo 1551 CC) y, cuando se somete a una condición, la obligación solo nace y se hace exigible hasta el acaecimiento de un hecho futuro e incierto (artículo 1530 CC).

El artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, dispone que los contratos del Estado se *perfeccionan* cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y obre por escrito⁵. Conforme a este precepto, para la *ejecución* de los contratos se requerirá la aprobación de garantías y la existencia de las disponibilidades presupuestales, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

El registro presupuestal corresponde a la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva una apropiación presupuestal (artículo 20, Decreto 568 de 1996). Tanto el registro, como el certificado de disponibilidad presupuestal, son requisitos para la ejecución de los contratos, es decir, para que la entidad pueda hacer los desembolsos acordados, pues dan cuenta de que la Administración destinó los recursos para tal fin. La ausencia de registro presupuestal no afecta la exigibilidad de la obligación, pues su exigibilidad, se reitera, hace referencia a que la obligación no esté sometida a plazo o condición.

El registro presupuestal no tiene que ver, entonces, con la exigibilidad de la obligación. Dicho registro garantiza la existencia de la apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Por ello, es posible que la obligación sea exigible, aunque la entidad no haya tramitado el registro presupuestal y, por ende, no se haya reunido un presupuesto para la

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de diciembre de 2019, Rad. n°. 64.151 [fundamento jurídico 6].

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de septiembre de 2006, Rad. n°. 15307 [fundamento jurídico 3]. Cfr. Sección Tercera, auto del 14 de febrero de 2019, Rad. n°. 60049 [fundamento jurídico 4].



ejecución del contrato. Es igualmente posible que la entidad haya tramitado el registro presupuestal y que la obligación no sea exigible, por estar sujeta a un plazo o sometida a una condición.

La Sala no avala con ello el incumplimiento de requisitos de naturaleza presupuestal indispensables para la adecuada apropiación y giro de los recursos públicos. La sanción para esta irregularidad está prevista en el ámbito penal o disciplinario. En todo caso, la ausencia de estos requisitos no afecta la exigibilidad de las obligaciones pactadas por las partes. De lo contrario, la exigibilidad de las obligaciones quedaría a voluntad de la entidad condición meramente potestativa que está prohibida por la legislación civil (art. 1535 CC).

5. La Unión Temporal Servicios Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY y el municipio de Yopal celebraron el contrato n°. 1048 de 2014 para la concesión «de los servicios asociados al Registro Único Nacional de Tránsito-Runt, parqueadero, grúas y la sistematización del procedimiento contravencional, la implementación del sistema de foto multas y el apoyo técnico y logístico a la gestión del cobro coactivo de la secretaría de tránsito y transportes del municipio de Yopal». El 18 de diciembre de 2015 las partes celebraron un arreglo directo frente al costo del parqueadero de los vehículos que no hubieran sido rematados por el municipio según lo previsto en la Ley 1730 de 2014. Este acuerdo fue aprobado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal (f. 176 a 225, anexos de la demanda, índice 3, Samai).

El 20 de noviembre de 2017, el municipio de Yopal y la Unión Temporal Servicios Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY celebraron un contrato de transacción en el que el municipio de Yopal reconoció que adeudaba a la Unión Temporal Servicios Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY la suma de \$4.455.204.261,54 por concepto de parqueadero de los vehículos, entre el 1 de junio de 2016 y el 30 de septiembre de 2017 (cláusula primera) y se obligó a pagar este valor con los recursos recaudados a través del contrato de concesión n°. 1048 de 2018. Además, las partes acordaron que si los recursos no estaban disponibles, la unión temporal podría hacer descuentos en las actas de ingresos y recaudos hasta cubrir el monto de la transacción y que el pago se haría a más tardar el 23 de noviembre de 2017 (cláusula tercera) (f. 31 a 37, anexos de la demanda, Samai).



5

Expediente n°. 67.563

Demandante: Unión Temporal Servicios Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY
Revoca auto niega mandamiento de pago

El contrato de transacción contiene una obligación clara y expresa, pues el municipio de Yopal se obligó a pagar a la Unión Temporal Servicio Tecnológicos de Tránsito de Yopal-SETTY \$4.455.204.261,54 por concepto de parqueadero de los vehículos, entre el 1 de junio de 2016 y el 30 de septiembre de 2017. Además, las partes acordaron que este pago se haría más tardar el 23 de noviembre de 2017 y que si los recursos no estaban disponibles, la unión temporal podría descontar este valor de las actas de ingresos y recaudos hasta cubrir el monto de la obligación. Las partes sometieron la obligación a un plazo, pues acordaron que el pago se haría a más tardar el 23 de noviembre de 2017, de modo que la obligación de pago a cargo del municipio nació desde que las partes celebraron el contrato de transacción y se hizo exigible al vencimiento del plazo estipulado por estas. Como las partes no sometieron la obligación a una condición; el certificado de disponibilidad presupuestal y su registro son requisitos de ejecución de la obligación, pero no de exigibilidad de la misma y al momento de presentación de la demanda ejecutiva se había cumplido el plazo acordado y la obligación era exigible (artículo 1551 CC), por ello, se revocará el auto apelado.

Como el Tribunal estudió los requisitos de fondo del título ejecutivo, pero no se pronunció frente a sus requisitos de forma, se devolverá el expediente al Tribunal para que determine si es procedente librar mandamiento de pago.

RESUELVE

PRIMERO: REVÓCASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare del 23 de julio de 2021.

SEGUNDO: En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

LMM/ICA-Expediente electrónico

Firmado electrónicamente
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE