

# República de Colombia



## Tribunal Administrativo del Meta - Sala Quinta Oral

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, agosto nueve (09) de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2016-00476-00**  
**EJECUTANTE: DEPARTAMENTO DEL META**  
**EJECUTADO: CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL Y**  
**SEGUROS DEL ESTADO S.A.**  
**M. DE CONTROL: EJECUTIVO CONTRACTUAL**

Se pronuncia la Sala respecto de la demanda ejecutiva que el **DEPARTAMENTO DEL META** presentó, a través de apoderado judicial, en contra de la **CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL** y la **COMPAÑÍA DE SEGUROS EL ESTADO S.A.**, con el fin de que se libre mandamiento de pago a su favor, de la siguiente manera:

1.- Contra la **CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL**, por las siguientes sumas y conceptos:

a) Por la suma de **MIL OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL PESOS M/CTE (\$1.082.353.000.00)**, equivalente al 20% del valor del Convenio No. 1317 de 2013, declarado como siniestro mediante la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016.

b) Por la suma de **QUINIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CIENTO SETENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$541.176.600.00)**, equivalente al 10% del valor total del Convenio No. 1317 de 2013, declarado como siniestro mediante la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016.

c) Por los intereses comerciales y moratorios liquidados a la tasa máxima permitida certificada por la Superintendencia Bancaria, por cada una de las obligaciones anteriores, desde que se hicieron exigibles hasta que se satisfagan las mismas.

2.- Contra la **COMPañÍA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por las siguientes sumas y conceptos

a) Por la suma de **CUATROCIENTOS CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRE MIL PESOS M/CTE (\$405.883.000.00)**, correspondiente al amparo derivado del buen manejo y correcta inversión del anticipo, amparado por la Garantía Única de Cumplimiento a favor de entidades estatales No. 11-44-101049815.

b). Por los intereses comerciales y moratorios liquidados a la tasa máxima permitida certificada por la Superintendencia Bancaria, desde que la obligación se hizo exigible hasta que se satisfaga la misma.

3.- Se condene a la parte ejecutada a pagar las costas del proceso.

### **Situación fáctica**

Comentó la entidad ejecutante, que suscribió el Convenio de Asociación No. 1317 del 13 de diciembre de 2013, cuyo objeto era: "AUNAR ESFUERZOS PARA EL FOTRTALECIMIENTO EN EL MONTAJE DE PROCESOS AGROINDUSTRIALES EN EL DEPARTAMENTO DEL META, APOYANDO EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LÁCTEO, CAFÉ, CACAO, FRUTALES, CAÑA PANELERA Y BANCOS DE MAQUINARIA" en cumplimiento del proyecto 0523 de 2011, denominado APORTE A LA PRODUCCION ASOCIATIVA EN EL DEPARTAMENTO DEL META" con la **CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL**, representada legalmente por el señor FREDY ANTONIO VARGAS RAMÍREZ, por un valor de CINCO MIL CUATROCIENTOS ONCE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE, (\$5.411.766.000), obra que debió ejecutarse en el término de 24 meses y 15 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

Relató, que para la legalización del convenio, el contratista suscribió la garantía única de cumplimiento a favor de Entidades Estatales No. 11-44-101049815, expedida por la Compañía de Seguros del Estado S.A., garantizando el cumplimiento y buen manejo del anticipo, el pago de salarios y prestaciones sociales, estabilidad de la obra y responsabilidad civil extracontractual, garantía que fue aprobada por el Jefe de la Oficina de Asuntos Contractuales del Departamento del Meta.

Indicó, que se asignó como Interventor del Contrato al Gerente de Ganadería dependiente de la Secretaría de Desarrollo Agroeconómico, nombrado a través de la Resolución No. 58 del 17 de diciembre de 2013.

Narró, que el 23 de diciembre de 2013 se suscribió el acta de inicio y el 30 de diciembre del mismo año, le fue girado el anticipo en cuantía de \$405.883.000.00, bajo la orden de pago No. 11830.

Expuso, que el interventor del convenio, certificó mediante informe del 19 de marzo de 2015, que la CORPORACION RED PAIS RURAL, no justificó ni dio razón del manejo del primer desembolso, ni del aporte que le correspondía a dicha corporación, manifestando con ello el mal proceder, el incumplimiento contractual y que la información no correspondía a la realidad.

Precisó, que teniendo en cuenta que el contratista hizo caso omiso a los requerimientos e incumplió las obligaciones contractuales, se procedió a proferir la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016, donde se declaró la ocurrencia del siniestro por incumplimiento del Convenio No. 1317 de 2013, y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria respecto de la garantía expedida por la Aseguradora Seguros del Estado S.A., en los amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo por un valor de \$405.883.000, en cumplimiento del contrato por un valor de \$541.176.60, pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones por un valor de \$270.588.300.00 y por el buen manejo y correcta inversión por el valor de \$2.705.883.000.00

### CONSIDERACIONES:

Esta Corporación es competente para conocer el presente asunto conforme con lo previsto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según el cual es al Juez Administrativo a quien le corresponde conocer de las ejecuciones con ocasión de un contrato estatal, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 152 del C.P.A.C.A.

### CUESTIÓN PREVIA

En atención a que dentro del estudio del presente proceso, el Magistrado **CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**, advirtió su impedimento para integrar la Sala Quinta de decisión Oral de esta Corporación, por cuanto su hermana NATALIA ARDILA OBANDO, es contratista del Departamento del Meta; entidad pública demandante dentro del presente asunto, será del caso resolver la solicitud de mandamiento ejecutivo de pago analizada, en Sala Dual, porque efectivamente se configura la causal de impedimento establecida en el numeral 4º del artículo 130 del C.P.A.C.A.

Precisado lo anterior, advierte la Sala que acerca del proceso ejecutivo, el artículo 299 del C.P.A.C.A., dispuso: *«Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía»*, en consecuencia, se tiene que los procesos ejecutivos administrativos, se deben tramitar por las reglas del proceso ejecutivo de que trata el artículo 422 y siguientes del Código General del Proceso.

Respecto del tema, el órgano de cierre de esta jurisdicción, precisó lo siguiente:

*“En este orden de ideas, dado que el trámite del proceso ejecutivo está regulado única e integralmente por el Código General del Proceso y que por ello, su impulso y desarrollo nace bajo la égida de dicho estatuto, será entonces bajo sus preceptos que deberá*

*desarrollarse hasta su finalización, incluyendo como es lógico la definición del mismo en ambas instancias, salvo claro está, cuando se trate de aplicar una regla prevalente y especial contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se ocupe exclusivamente de un tema propio del proceso ejecutivo administrativo (notificaciones a las partes, providencias que prestan mérito ejecutivo, plazos para el pago de sentencias, etc.)”<sup>1</sup>.*

Así las cosas, el artículo 422 del Código de General del Proceso establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo. **Las condiciones formales** buscan que los documentos que integran el título conformen una unidad jurídica, que sean auténticos y que emanen del deudor o de su causante; de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción; o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme con la ley; o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas, o señalen honorarios de auxiliares de la justicia; o de un acto administrativo en firme.

**Las condiciones de fondo** buscan que en los documentos que sirven de base para la ejecución aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero<sup>2</sup>.

Por su parte, el artículo 99 del C.P.A.C.A., prevé que prestaran mérito ejecutivo, “*siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible*”, entre otros, “*todo acto administrativo ejecutoriado que imponga... la obligación de pagar una suma líquida de dinero...*”; “**...Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad.** Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual...” y “*las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integraran con el actos administrativo ejecutoriado que declare la obligación...*”. (Resaltado fuera de texto)

<sup>1</sup> SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Decisión del 18 de mayo de 2017, dentro del Expediente N°: 150012333000201300870 02 (0577-2017). Demandante: Dolly Castañeda y Rubén Darío Mejía Martínez. Demandado: Departamento de Boyacá.

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado al número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez.

De igual manera, los numerales 3º y 4º del artículo 297 del C.P.A.C.A., consagran que constituyen título ejecutivo, los siguientes documentos:

*“3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*

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

Corolario de las preceptivas trascritas, prestan mérito ejecutivo los contratos y sus garantías, así como los actos administrativos que impongan la obligación de pagar una suma de dinero. Igualmente, respecto del garante, el mérito ejecutivo resulta de la póliza de seguro y del correspondiente acto administrativo de aprobación, documentos estos que en su conjunto integran el título ejecutivo contra él: **Los actos** porque son los que contienen la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del contratista que es su asegurado; **la póliza de seguro** porque es en ella en donde consta su posición de garante de las obligaciones del contratista, que es su asegurado, así como los términos y extensión de su garantía<sup>3</sup>.

Igualmente se resalta, que los documentos que integran el título ejecutivo deben cumplir con los requisitos de encontrarse en original o copia auténtica con la respectiva constancia de ejecutoria y corresponder al primer ejemplar, tal como se indica en el numeral 4º del artículo 297 del C.P.A.C.A., en armonía con lo previsto en el inciso segundo del artículo 215 de la misma

<sup>3</sup> SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Providencia del 27 de noviembre de 2017, Radicación número: 13001-23-31-000-2005-01876-02(42337). Actor: CONCESIONES Y CONSTRUCCIONES LIMITADA. Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

codificación, que enseña que los documentos que contengan títulos ejecutivos deberán cumplir con los requisitos exigidos en la ley.

Atendiendo el marco jurídico y jurisprudencial referido, en el caso concreto se pretende el cobro por vía ejecutiva, de los saldos insolutos de las obligaciones contenidas en la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO, SE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÀUSULA PENAL PECUNIARIA DEL CONVENIO No. 1317 DE 2013 CELEBRADO CON LA CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL 2013"*,

Para acreditar el título ejecutivo, se aportaron los siguientes documentos:

1.- Copia autenticada de la Resolución No. 013 del 5 de abril de 2016, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la Compañía de Seguros del Estado S.A., contra la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016, visible del folio 18 al 32 del diligenciamiento.

2.- Copia autenticada de la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 11-44-101049815 del 20 de diciembre de 2013, por medio de la cual se amparó el cumplimiento del convenio, visible al folio 39 del diligenciamiento.

3.- Copia autenticada de la Resolución No. 012 del 31 de marzo de 2016, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO, SE DECLARA LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO Y SE HACE EFECTIVA LA CLÀUSULA PENAL PECUNIARIA DEL CONVENIO No. 1317 DE 2013 CELEBRADO CON LA CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL 2013"*, visible del folio 47 al 55 del diligenciamiento.

4.- Copia autenticada del Acta de aprobación de la garantía del 13 de diciembre de 2013, visible al folio 57 del diligenciamiento.

5.- Copia autenticada del Convenio de Asociación No. 1317 del 16 de diciembre de 2013, suscrito entre el Departamento del Meta y la Corporación

Red País Rural, por la suma de \$5.411.766.000.00, cuyo objeto fue: "AUNAR ESFUERZOS PARA EL FORTALECIMIENTO EN EL MONTAJE DE PROCESOS AGROINDUSTRIALES EN EL DEPARTAMENTO DEL META, APOYANDO EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LÁCTEO, CAFÉ, CACAO, FRUTALES, CAÑA PANELERA Y BANCOS DE MAQUINARIA" en cumplimiento del proyecto 0523 de 2011, denominado APOORTE A LA PRODUCCION ASOCIATIVA EN EL DEPARTAMENTO DEL META", visible del folio 59 al 68 de la diligencias.

Ahora bien, revisados los documentos allegados como título ejecutivo por el Departamento del Meta, encuentra esta Colegiatura que si bien cumplen el requisito de estar autenticados,<sup>4</sup> no hay constancia de que correspondan al primer ejemplar y de su ejecutoria, en tratándose de actos admirativos, razón por la cual no puede aseverar esta Colegiatura que los documentos así presentados cumplan todas las exigencias contenidas en las normas aplicables, en especial, las previstas en el numeral 4º del artículo 297 del C.P.A.C.A., en armonía con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 215 de la misma codificación.

De otra parte, ante la posibilidad de que se considere que el numeral 4º del artículo 297 del C.P.A.C.A., no resultaría aplicable por tratarse de un título ejecutivo de naturaleza contractual, el cual se encuentra regulado en el numeral 3º de la misma preceptiva, la Sala resalta que dichas normas son complementarias, teniéndose por lo tanto, la obligación de aportarse los actos administrativos, cualquiera sea su naturaleza, con el cumplimiento de las exigencias señaladas en dicha norma para que puedan ser considerados como títulos ejecutivos, tal como lo precisó el Consejo de Estado en providencia del 19 de julio de 2017, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera, dentro del proceso con radicado interno No. 57.384, en la cual textualmente expuso:

*"La Sala no comparte el criterio de la UAESP, toda vez que los numerales 3º y 4º del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se excluyen entre sí, sino que, por el contrario, se complementan, puesto que: 1. Los requisitos fijados para que los actos administrativos constituyan un título ejecutivo cuando se pretende de una autoridad administrativa el pago de una obligación clara, expresa y exigible, son: i) que se alleguen en copia auténtica y ii) que la autoridad que*

<sup>4</sup> Según documento de aportación por parte de la entidad pública donde reposan.



*expidió el acto emita la constancia de que dicha copia corresponde al primer ejemplar y 2. Con ellos se pretende evitar que se le cobre varias veces a la autoridad administrativa una suma dineraria originada en un único acto administrativo, situación que también se puede predicar respecto de los cobros que las entidades inician contra los particulares, en aras de garantizar que a éstos tampoco se les inicien distintos procesos ejecutivos fundamentados en un mismo título ejecutivo”.*

Así las cosas, como en el sub lite los documentos que el Departamento del Meta aportó como título ejecutivo no cumplen las exigencias señaladas en las normas aplicables, se negará el mandamiento de pago deprecado, pues, de ellos no emana una obligación clara, expresa y exigible en contra de las entidades ejecutadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

**RESUELVE:**

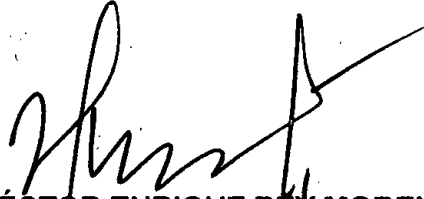
**PRIMERO: ACEPTAR** el impedimento presentado por el Magistrado Dr. **CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**, para conocer de este asunto por las razones plasmadas en esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** el mandamiento de pago deprecado por el **DEPARTAMENTO DEL META** en contra de la **CORPORACIÓN RED PAÍS RURAL** y la **COMPAÑÍA DE SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

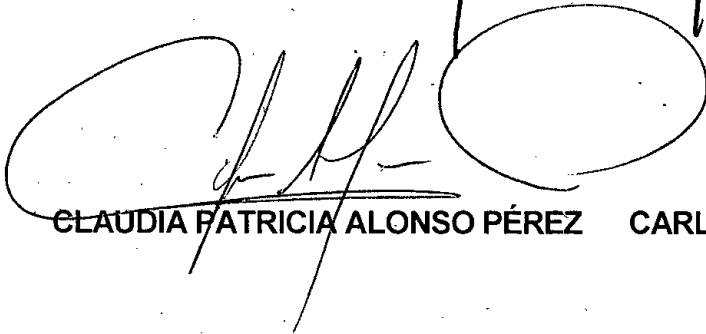
**TERCERO:** Reconocer al abogado **NOEL ALBERTO CALDERÓN HUERTAS** identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.348.888 de Villavicencio y T.P. 88.460 del C.S. de la J., como apoderado judicial del **DEPARTAMENTO DEL META**, en los términos y para los fines del poder conferido visible a folio 182 del diligenciamiento.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha, según Acta: 017



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

*Impedido*

**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**