

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	HOLMAN WBEIMAR SUÁREZ NIÑO
DEMANDADO:	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA Y OTRO
RADICACIÓN:	50001-33-33-009-2019-00263-01

I. AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte ejecutante contra el auto proferido el 28 de febrero de 2020¹ por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, que se negó librar el mandamiento de pago solicitado.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda:

El señor HOLMAN WBEIMAR SUÁREZ NIÑO, a través de apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva contra la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA –UDEC y el señor ARNULFO CAMACHO CELIS, con la finalidad de obtener mandamiento de pago a su favor por las sumas indicadas en las pretensiones formuladas, así (se transcribe como obra en el texto original)²:

“1. La suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES ONCE MIL SEISCIENTOS VEINTE PESOS (\$46.011.620) correspondiente al contrato de transacción m-INT-T-002 de 2014, de fecha 14 de marzo de 2014, suscrito entre JOSÉ YESID CASTRO SUÁREZ y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 956 del 14 de marzo de 2014.

1.1. Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta

¹ Folios 330-336 cuaderno de primera instancia

² Folio 9-11 *ibídem*

que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.

1.2. Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.

2. La SUMA de TRES MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CIENTO SESENTA Y DOS PESOS (\$3.692.162) correspondiente al contrato de transacción M-INT-011 de 2012, de fecha 26 de abril de 2012, suscrito entre BEATRIZ OSORIO OLIVOS y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1.566 del 26 de abril de 2012.

2.1. Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.

2.2. Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.

3. La suma de DIEZ MILLONES CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL PESOS (\$10.152.449) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-09 de 2012, de fecha 26 de abril de 2012, suscrito entre ÉDISON JAVIER RINCÓN ÁVILA y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1.556 del 26 de abril de 2014.

3.1. Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.

3.2. Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.

4. La suma de SEIS MILLONES CUATROCIENTOS ONCE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$6.411.649) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-I I de 2013, de fecha 29 de noviembre de 2013, suscrito entre ÉDISON JAVIER RINCÓN ÁVILA y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 2.804 del 29 de noviembre de 2013.

4.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

4.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

5. *La suma de CUATRO MILLONES TRECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$4.367.286) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-03 de 2014, de fecha 14 de marzo de 2014, suscrito entre HERNÁN PALACIO GONZALES y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 957 del 14 de marzo de 2014.*

5.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

5.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

6. *La suma de VEINTIÚN MILLONES DE PESOS (\$21.000.000) correspondiente al contrato de transacción M-INT--T-07 de 2012, de fecha 26 de abril de 2012, suscrito entre IVÁN ALEJANDRO GORDILLO QUIÑONES y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1558 del 26 de abril de 2012.*

6.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

6.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

7. *La suma de DIEZ MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$10.794.000) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-08 de 2012, de fecha 26 de abril de 2012, suscrito entre JUAN CARLOS RAMÍREZ GARZÓN y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1555 del 26 de abril de 2012.*

7.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

7.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

8. *La suma de NUEVE MILLONES CIENTO OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$9.108.400) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-03 de 2012, de fecha 2 de enero de 2012, suscrito entre JULIO ARMANDO BONILLA GUTIÉRREZ y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1554 del 2 de enero de 2012.*

8.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

8.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

9. *La suma de ONCE MILLONES TRESCIENTOS VEINTISÉIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$11.236.243) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-06 DE 2013, de fecha 5 de noviembre de 2013, suscrito entre LIGHGEN INGENIERIA S.A. y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 2649 del 5 de noviembre de 2013.*

9.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

9.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

10. *La suma de UN MILLÓN CIENTO VEINTISIETE MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS PESOS (\$1.127.616) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-02 de 2012, de fecha 2 de enero de 2012, suscrito entre PEDRO MARIA CALDERÓN OSPINA y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1559 del 2 de enero de 2012.*

10.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

10.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

11. *La suma de UN MILLÓN QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$1.583.232) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-005 de 2012, de fecha 23 de abril de 2012, suscrito entre SERGIO BEDULIO MARTÍNEZ GUEVARA y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 1560 del 23 de abril de 2012.*

11.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

11.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

12. *La suma de TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS (\$35.720.000) correspondiente al contrato de transacción M-INT-T-001 de 2014, de fecha 14 de marzo de 2014, suscrito entre GERMÁN ALBERTO BECERRA LÓPEZ y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA – UDEC –, con Registro Presupuestal No. 955 del 14 de marzo de 2014.*

12.1. *Por los intereses comerciales correspondientes, liquidados a la tasa certificada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se suscribió la obligación hasta que ella se hizo exigible, es decir, hasta el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC.*

12.2. *Por los intereses moratorios correspondientes a cada título ejecutivo, causados desde el momento en que se hizo exigible la obligación – a saber, desde el 12 de diciembre de 2015, cuando el IDM desembolsó los dineros correspondientes a favor de la UDEC – hasta cuando se haga efectivo el pago total de la misma.*

14. *Se condene a los demandados al pago de las costas y gastos del proceso.”*

2. Los hechos³:

Como fundamentos fácticos de la demanda se señalaron, en resumen, los siguientes:

- Indicó que, la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA, en adelante *UDEC* y el antiguo INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META –*IDM*–, actualmente AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META –*AIM*–, se suscribió el Convenio Marco Interadministrativo N° 022 de 2011, con el objetivo de "*aunar esfuerzos y recursos para el desarrollo de capacitación, estudios, asesorías de los proyectos, consultorías e interventorías*".

- Manifestó que, el *IDM* y la *UDEC* celebraron el Contrato Interadministrativo N° 129 de 2011, con el fin –*grosso modo*– de realizar la interventoría técnica, legal, contable, financiera y administrativa de varios proyectos descritos en la demanda (*folio 2 cuad. Primera instancia*).

- Expresó que, el objeto contractual pactado en el Contrato Interadministrativo N° 129 de 2011 fue el "*control mediante interventor» técnica, legal, administrativa y financiera, a la construcción redes eléctricas y alumbrado público en los municipios de El Calvario, Castillo, Cubarral, Cumaral, Granada, Lejanías, San Juan de Aroma, Puerto Lleras, Puerto López, Restrepo, San Martín, Villavicencio, Vista Hermosa y Puerto Concordia, en el departamento del Meta*".

- En virtud de lo anterior, la **UDEC** contrató a varios contratistas, como interventores externos para los proyectos contemplados en el Contrato Interadministrativo N° 129 de 2011. Sin embargo, afirma la parte ejecutante que los acuerdos pactados entre la **UDEC** y los contratistas no fueron celebrados en debida forma por parte de la Universidad, es decir, que los mismos no fueron suscritos con los contratistas, ni concurrió el debido cumplimiento de los requisitos legales para el perfeccionamiento y ejecución, a saber, tanto el Certificado de Disponibilidad Presupuestal y como el Registros Presupuestales correspondientes; labor que debió ser adelantada por la Gerente General de Convenios Meta.

- Los contratistas prestaron efectivamente los servicios y en consecuencia, solicitaron a la **UDEC** el reconocimiento y pago de los servicios prestados en favor de la Universidad, obligación que no fue pagada por parte de la *UDEC*, según afirma el ejecutante, por lo que se suscribieron los contratos de transacción con el objetivo de "*transar el pago de los servicios prestados*"

- Agregó que, Las transacciones a las que se ha hecho referencia, además de establecer la forma de pago, el plazo y los documentos integrantes del contrato, contemplaron que: "*La UNIVERSIDAD pagará el 100% del valor del contrato una vez se presente por parte del CONTRATISTA la cuenta de cobro a la UNIVERSIDAD, con los respectivos informes avalados por la UDEC, certificación de cumplimiento y cumplimiento de las obligaciones relativas al sistema general de la seguridad social, si a ello hubiere lugar*"

³ Folios 2-9 cuaderno primera instancia

- Mencionó que, en el acta de liquidación del Contrato 129 de 2011, se reconocieron las obligaciones pendientes por parte de la Universidad de Cundinamarca con el personal del Contrato 129 de 2011, por valor total de \$245.072.944, anexando al acta una certificación de lo anterior, en la que se encuentran relacionados los pagos pendientes a los contratistas titulares de las transacciones en mención.

- Finalmente, y con el fin de obtener el pago de los contratos de transacción y llevar a término la relación contractual establecida con la **UDEC**, los contratistas allegaron los documentos requeridos por la entidad; sin embargo, a la fecha, el pago no ha sido realizado.

3. Providencia apelada⁴

El *a quo* mediante providencia del 28 de febrero de 2020, negó el mandamiento de pago solicitado, al considerar que aunque en el presente asunto la obligación es clara y expresa, no se encuentra demostrada su exigibilidad.

Al respecto, sostuvo que los contratos de transacción, establecieron unas condiciones para proceder al pago de las obligaciones allí reconocidas, esto es, que la «Universidad de Cundinamarca "UDEC" pagará al Contratista LA UNIVERSIDAD pagará el 100% del valor del contrato una vez se presente por parte del CONTRATISTA la cuenta de cobro a la UNIVERSIDAD con los respectivos informes avalados por la UDEC, certificación de cumplimiento y cumplimiento de las obligaciones relativas al sistema general de la seguridad social, si a ello hubiere lugar PARAGRAFO: En todo caso los pagos estarán sujetos a los desembolsos efectivos que realicen las entidades e instituciones de la Gobernación del Meta que den origen al presente contrato»

Lo anterior, bajo el argumento de que la parte ejecutante aceptó que se estableciera la acreditación del mencionado requisito, como condición para hacer efectivo el pago de la obligación materia de la presente ejecución, y al no probarse en el libelo, se puede concluir que el título ejecutivo carece del requisito de exigibilidad.

Concluyó que es evidente que el ejecutante aceptó la condición señalada y, por consiguiente, se tiene que los documentos aducidos como título ejecutivo no son suficientes para demostrar la exigibilidad de la obligación pretendida.

4. Recurso de apelación⁵

Dentro del término legal, el apoderado del ejecutante interpuso recurso de apelación contra el auto del 28 de febrero de 2020, por el cual se negó el mandamiento de pago.

Expresa que, los pagos estaban sujetos a los desembolsos efectivos que realizaban las entidades e instituciones de la Gobernación del Meta que daban origen al presente contrato, esto es, los desembolsos que hiciera el INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META.

⁴ Folios 330- 336 *ibídem*

⁵ Folios 339 - 343 *ibídem*

Sostiene que si bien es cierto que la exigibilidad estaba supeditada al desembolso de recursos del contrato 129 de 2011, estos se hicieron, y los documentos integrantes del título ejecutivo complejo para acreditar ese hecho se aportaron con la demanda, razón por la cual se debe revocar la decisión de primera instancia librando mandamiento de pago conforme a lo solicitado en la demanda.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 438⁶ del C.G.P. y los artículos 125⁷, 153⁸, 243 (numeral 3)⁹ y 244 (numeral 3)¹⁰ del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala decidir de plano el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante contra el auto de 28 de febrero de 2020, por medio del cual el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó el mandamiento ejecutivo.

2. Del título ejecutivo en los procesos contencioso administrativos

El artículo 297 del C.P.A.C.A. enumera los documentos que constituyen título ejecutivo, así:

“Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

- 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*
- 2. 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.*
- 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,*

⁶ Artículo 438. “El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo...”

⁷ Artículo 125. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia...”

⁸ Artículo 153. “Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”

⁹ Artículo 243 del CPACA: “Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que ponga fin al proceso ...”

¹⁰ Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

Medio de control: Ejecutivo

Expediente: 50001-33-33-009-2019-00263-01

Auto: Resuelve Apelación Auto Negó Mandamiento de Pago

CJMB

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).

Sobre el título ejecutivo el Consejo de Estado ha sostenido:

"El título ejecutivo debe reunir condiciones formales, las cuales consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación: i) sean auténticos y ii) 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 o acto que tenga fuerza ejecutiva de conformidad con la ley.

(...)

De igual manera se recuerda que en el proceso ejecutivo, en orden a lograr la sentencia que ordene llevar adelante la ejecución, la parte ejecutante debe haber acreditado los requisitos del título, los cuales se traducen en que las obligaciones incorporadas en el respectivo título deben ser claras, expresas y exigibles. La obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título (simple o complejo); es clara cuando el contenido obligacional se revela en forma nítida en el título (simple o complejo) y es exigible cuando puede imponerse su cumplimiento en la oportunidad en que se demanda, por cuanto no está sometida para su cumplimiento a plazo pendiente o condición no ocurrida"¹¹.

3. Del mandamiento ejecutivo

El proceso ejecutivo es el mecanismo judicial establecido en el ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho que tiene el ejecutante mediante la conminación al ejecutado para que se allane al cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, por lo que verificado que, además de lo anterior, el escrito de la demanda cumpla con los requisitos formales, como lo dispone el Código General del Proceso en su artículo 82 y siguientes, no queda nada distinto a proferir orden de pago.

Al respecto, ha señalado el Consejo de Estado, de manera reiterada, que la claridad exigida por la norma en comento tiene que ver con que el título resulte suficiente, esto es *"sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante"*¹².

En similar sentido, esa Alta Corporación ha considerado que para que sea procedente librar mandamiento de pago, del título deberá derivarse una obligación de las características ya señaladas:

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación n.º 25000-23-26-000-2003-01971-02. Sentencia de 9 de septiembre de 2015. Magistrado ponente: Hernán Andrade Rincón (E).

¹² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación n.º 27001-23-31-000-2003-00626-01 (27322). Auto de 27 de enero de 2005. Magistrada Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

“(...) es (i) expresa cuando está determinada en el mismo título, de forma nítida, sin que sea necesario acudir a lucubraciones, suposiciones o razonamientos lógicos jurídicos para determinarla. En este punto, no se puede soslayar que el título ejecutivo puede emanar de una confesión ficta o tácita, en razón de lo normado en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil; (ii) es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido y (iii) exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento”¹³.

En conclusión, *“para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución requieren cumplir requisitos de forma y fondo, los primeros se concretan a que el documento o documentos donde consten provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él y los segundos se refieren a su contenido, es decir, que la deuda que se cobra sea clara, expresa y exigible”¹⁴.*

4. Caso Concreto

El recurrente en su impugnación esgrimió como sustento de inconformidad, que si bien es cierto que la exigibilidad estaba supeditada al desembolso de recursos del contrato 129 de 2011, estos se hicieron, y los documentos integrantes del título ejecutivo complejo para acreditar ese hecho se aportaron con la demanda, razón por la cual debía ser revocada la decisión de primera instancia.

El artículo 422 del C.G.P.¹⁵ menciona que pueden demandarse las obligaciones claras, expresas 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, o de otra providencia judicial.

De modo que el ordenamiento procesal general, en concordancia con el artículo 297 del CPACA, señala las exigencias de tipo formal y de fondo que debe reunir un documento para que pueda ser calificado como título ejecutivo.

Con respecto a las condiciones de **forma**, se ha señalado que existe título ejecutivo cuando los documentos que conforman una unidad jurídica son auténticos, emanan del deudor o de su causante o de una sentencia de condena proferida por juez o

¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo. Radicación n.º 25000-23-26-000-2000-01184-01(28009). Sentencia de 29 de Mayo de 2014. Magistrada Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Artículo 422. Título ejecutivo. 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, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184”.

tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva de conformidad 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 firme¹⁶.

En lo atinente a las condiciones de **fondo** requeridas, se ha indicado que un documento presta mérito ejecutivo siempre y cuando contenga una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado y, en el caso de obligaciones pagaderas en dinero, que sean líquidas o liquidables por simple operación aritmética.

En ese contexto es posible señalar que un documento reúne las condiciones de fondo para ser título ejecutivo cuando al juez no le quepa duda acerca de la existencia de la obligación que aquel contiene, dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad, por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición.

Es de anotar que, por regla general, la exigibilidad de las obligaciones que nacen de un contrato, se someten a las condiciones estipuladas por las partes, en cuyo caso, su exigibilidad judicial dependerá de que se encuentre en mora el deudor de acuerdo con esas regulaciones contractuales.

En relación con la exigibilidad de la obligación como elemento esencial del título ejecutivo, ha señalado el Consejo de Estado lo siguiente:

“La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es la de que sea exigible es decir cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo la exigibilidad de la obligación se debe, a la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido, o cuando ocurriera una condición ya acontecida, o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.”¹⁷

En similares términos el Alto Tribunal ha manifestado que:

“Por manera que, no es suficiente plasmar en el contrato la obligación para una de las partes de pagar o entregar, según el caso, una suma de dinero, es necesario además, con miras a constituir un título ejecutivo, que en el contrato se haya señalado una fecha o momento cierto en el cual pueda predicarse la exigibilidad de esa obligación. Es decir la existencia de un título de recaudo ejecutivo constituido directamente por el contrato estatal, depende de que en éste se haya establecido la fecha o el momento cierto en el cual la obligación de pago o de entregar una suma de dinero, se hace exigible y de que la otra parte haya demostrado el cumplimiento de la obligación correlativa que da lugar a la exigibilidad de la obligación de pago o entrega de una suma de dinero. La ausencia de disposición convencional en tal

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de enero de 2007, exp. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, diez (10) de abril de dos mil tres (2003). Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00345-01(23589)

sentido inhibe la posibilidad de demandar por la vía ejecutiva, antes de la terminación del contrato, el pago de las obligaciones surgidas del mismo, y corresponderá a las partes acudir en primera instancia a la acción contractual, para que sea el juez en el proceso ordinario quien determine si existe la obligación de pago y la fecha desde la cual se hizo exigible, para constituir así, con la sentencia, un título ejecutivo.”¹⁸

En atención a lo anterior, tenemos que los contratos de transacción, establecieron unas condiciones para proceder al pago de las obligaciones allí reconocidas **“CLAUSULA TERCERA. FORMA DE PAGO:** *La Universidad de Cundinamarca “UDEC” pagará al Contratista LA UNIVERSIDAD pagará el 100% del valor del contrato una vez se presente por parte del CONTRATISTA la cuenta de cobro a la UNIVERSIDAD con los respectivos informes avalados por la UDEC, certificación de cumplimiento de las obligaciones relativas al sistema general de la seguridad social, si a ello hubiere lugar. PARAGRAFO: En todo caso, los pagos estarán sujetos a los desembolsos efectivos que realicen las entidades e instituciones de la Gobernación del Meta que den origen al presente contrato “.*

Para el apelante, dentro del expediente se aportaron los documentos que dan cuenta del cumplimiento de esta condición, es decir, que los recursos fueron girados. Para ello cita los documentos de fecha 6 de junio de 2018 en los cuales la Agencia para la Infraestructura del Meta, pone de presente que “

“Por otra parte, siendo una obligación de la UDEC, es menester informar por medio del presente que las obligaciones adquiridas entre la UDEC y el AIM en razón a la ejecución de los proyectos enunciados en la CLAUSULA PRIMERA denominada OBJETO del contrato 823 de 2011 (Objeto del contrato suscrito por el peticionario y la UDEC) fueron liquidados el día 3 de diciembre de 2015 y pagados por medio de los comprobantes de egreso nro. 2321/2322 el día 12 de diciembre de 2015.

Por otra parte, siendo una obligación de la UDEC, es menester informar por medio del presente que las obligaciones adquiridas entre la UDEC y el AIM en razón a la ejecución del proyecto enunciado en la CLAUSULA PRIMERA denominada OBJETO del contrato de PRESTACION SE SERVICIOS M- OPSP-INT-M-004 de 2013 (Objeto del contrato suscrito por el peticionario y la UDEC) fue liquidado el día 3 de diciembre de 2015 y pagado por medio de los comprobantes de egreso nro. 2321 el día 12 de diciembre de 2015.”

A partir de los mencionados documentos, el apelante entiende cumplido el requisito que la Juez de primera instancia no encontró demostrado, es decir, que se realizó el giro de los recursos y, en consecuencia, debe ser revocada la decisión apelada.

Para la Sala los mencionados documentos no resultan suficientes para entender acreditada la condición prevista en el párrafo de la cláusula tercera de los contratos de transacción, respecto del giro efectivo de los recursos, pues de los mismos no es posible deducir los valores girados, y si los mismos corresponde a la totalidad de los proyectos que integraban el contrato 129 de 2011.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, cinco (5) de julio de dos mil seis (2006). Radicación número: 68001-23-15-000-1998-01597-01(24812)

En efecto, el primer oficio hace alusión al contrato 823 de 2011 y el segundo referencia el OPS-INT-M004 DE 2013, por lo que no es posible a partir de los documentos indicados determinar con certeza si el giro de los recursos que allí se mencionan corresponden a la totalidad de las personas que suscribieron las transacciones que dieron origen a la cesión del crédito que da origen a la presente demanda, o solo a los que los mismos enuncian.

Además de lo anterior, y como se indicó, los oficios no incorporan valores para que la Juez, y , en este caso, la Sala pudieran cotejar los mismos con los valores reconocidos en el acta de liquidación del contrato 129 de 2011 que fue incorporada en la presente demanda

Diferente hubiera sido el análisis si se hubiesen incorporados los egresos a que los oficios indicados hacen alusión, es decir los denominados 2321 y 2322 del 12 de diciembre de 2005, pues de la valoración de estos, seguramente la Sala hubiese podido concluir si se cumplió o no la condición prevista en los contratos de transacción a que antes se hizo alusión.

De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes, el hoy ejecutante no podía obviar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo con el fin de obtener el pago, y por ende al no demostrar la exigibilidad de la obligación que se pretende ejecutar, no es posible librar mandamiento de pago alguno, tal y como lo determinó la Juez de primera instancia. Lo anterior, no supone que el demandante no tengo la posibilidad de acudir al medio de control de controversias contractuales, para que sea el juez en el proceso ordinario quien determine su legalidad a efectos de discutir el incumplimiento contractual.

De otra parte, si bien es cierto el contrato contaba con la disponibilidad presupuestal esta sola circunstancia no supone el pago de la obligación, pues con ese documento tan solo se garantiza la existencia de un saldo presupuestal sin comprometer, pero no la existencia de los recursos para el giro correspondiente.

Para la Sala, el mencionado condicionamiento del pago del contrato derivado del giro de los recursos por parte del entonces IDM, se explicaba en la medida que los recursos con los cuales la Universidad de Cundinamarca ejecutaría el objeto contractual provenían de manera directa del convenio No 129 del 2011, por lo que con el fin de asegurar el flujo de recursos, en los contratos celebrados derivados del convenio se estipuló la condición de pago que es objeto de reproche y que impide determinar la obligación como exigible, condición necesaria para librar mandamiento de pago.

En ese orden de ideas, se concluye que en los contratos de transacción aportados, se estableció una condición de exigibilidad, la cual fue aceptada por las partes al momento de su suscripción, por lo que, en razón de lo pactado, el ejecutante debía acatar lo establecido y aportar los documentos *completos*, con el fin de exigir la ejecución de la obligación del contratista y exigir el pago de los servicios prestados como interventor, sin que en sede del proceso ejecutivo al momento de librarse el

mandamiento sea pertinente cuestionar la validez de una cláusula contractual que impide la exigibilidad del título.

Por último, y a título pedagógico, la Sala en el proceso estima que aun cuando se hubiese aceptado que con los mencionados oficios era posible deducir el cumplimiento de la condición prevista en los contratos de transacción, la obligación continuaba careciendo del requisito de exigibilidad por las siguientes razones:

Un punto central de debate del presente proceso es si la persona que suscribió los diversos contratos de transacción estaba o no facultada para ello, es decir, si el señor Arnulfo Camacho Celis como Gerente General Administrativo y Financiero de los Convenios y Contratos suscritos por la Universidad de Cundinamarca con las diferentes entidades y municipios del Departamento del Meta estaba autorizado para ello.

Lo primero que debe indicarse, es que el mencionado señor Camacho no es un servidor público, razón por la cual no era posible, como lo señala la parte demandante, que en él recayera una delegación por parte del representante legal de la Universidad de Cundinamarca, pues por regla general la delegación debe realizarse en un servidor público y tan solo de manera excepcional se puede delegar en un particular dando cumplimiento a lo previsto en la Ley 489 de 1998, lo que no aconteció en el presente proceso.

En virtud de lo anterior, el apoderado de la parte demandante acude a la figura del mandato, bajo el entendido que el contrato del señor Camacho constituye un acuerdo de voluntades de esta naturaleza, razón por la cual los documentos que suscribiera comprometían a la Universidad de Cundinamarca.

Más allá de la discusión sobre si es posible en asuntos de contratación estatal acudir a la figura contractual del mandato para que un contratista comprometa a una entidad pública a través de la suscripción de acuerdos de voluntades, la Sala encuentra que incluso dando aplicación a la tesis del mandato no es posible deducir la exigibilidad de las obligaciones que se pretenden ejecutar.

En efecto, de los contratos que se aportaron con la demanda que establecen el vínculo entre la Universidad de Cundinamarca y el señor Arnulfo Camacho, no se encuentra en ninguno de ellos la facultad de comprometer a dicho ente a través de la figura de la transacción, atribución que supone una autorización expresa e indubitable y que no se puede inferir o deducir del objeto del contrato, pues, se reitera, la decisión de transar además de comprometer los recursos de una entidad pública, implica la configuración de un título ejecutivo que conlleva que la facultad sea expresamente establecida, lo que no acontece en el presente proceso y por ende no es posible que los contratos de transacción así firmados vinculen a la Universidad de Cundinamarca.

Debe precisarse que no se trata de un asunto de competencia, pues el señor Arnulfo Camacho Celis era un contratista, como se acreditó con los contratos aportados al expediente, sino de un mandatario de obra en nombre y representación de la

entidad Universidad de Cundinamarca, lo que es aceptado por la parte actora, pues se señaló que obraba en nombre y representación de la entidad, facultad propia de los mandatarios en el contrato de mandato¹⁹ y en consecuencia, el debate sobre el mandatario está o no facultada para comprometer al mandante, no es un tema de validez del negocio jurídico sino de oponibilidad al mismo.

En palabras de los profesores Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta en su ya clásica obra *Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico*:

*“la falta de poder o facultad suficiente en la persona que obra a nombre de otra descarta, a lo menos, en principio, la representación y sus propios efectos, tanto en el caso de que el otorgamiento del acta carezca en absoluto de todo poder legal o voluntario, como en el de que, teniéndolo, se haya extralimitado en su ejercicio. En ambos casos el acto es **inoponible** al representado, o sea, que no lo afecta en manera alguna, por ser respecto de él res inter alios acta.”²⁰ (negrilla fuera de texto)*

En el presente asunto, tal carencia de oponibilidad resultaba palmaria, en la medida que al verificar las facultades conferidas al contratista en los contratos de prestación de servicios que obran en el expediente, nunca se facultó para suscribir los contratos de transacción y de la mencionada inoponibilidad se sigue que el título no era exigible.

Es así como la Sala, con fundamento en lo expresado en párrafos anteriores, considera que el recurso interpuesto por la parte ejecutante no tiene vocación de prosperidad y, como consecuencia, confirmará el auto proferido por el Juzgado de primera instancia, en razón a que los documentos allegados al proceso no constituyen título exigible, ya que no se encuentra demostrado el cumplimiento de la condición pactada de común acuerdo, en virtud de lo establecido por las partes en los contratos de transacción, como en el contrato interadministrativo N° 129 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR la providencia proferida el 28 de febrero de 2020 por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen.

¹⁹ **ARTICULO 2142. DEFINICIÓN DE MANDATO.** El mandato es un contrato en que una persona confía la gestión de uno o más negocios a otra, que se hace cargo de ellos por cuenta y riesgo de la primera. La persona que concede el encargo se llama comitente o mandante, y la que lo acepta apoderado, procurador, y en general mandatario.

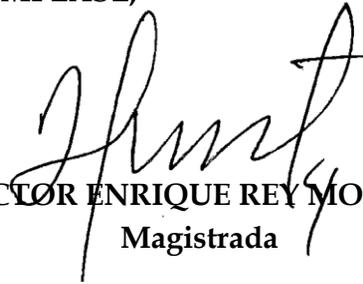
²⁰ Fernández, Guillermo; Ospina Eduardo. *Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico*, Temis, segunda reimpresión de la Séptima Edición, Bogotá, 2014, páginas 337-338.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 42 de la misma fecha.

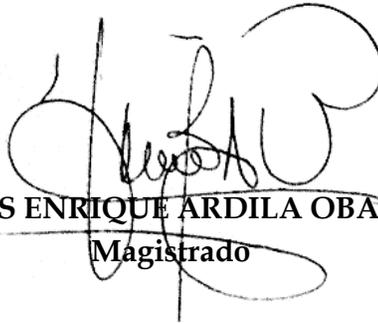
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrada



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado