

*República de Colombia*



*Tribunal Administrativo del Meta Sala Cuarta Oral*

---

**MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**

Villavicencio, octubre veintidós (22) de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN: 50001-33-33-005-2017-00198-01**  
**DEMANDANTE: JHON JAIRO GUERRERO PACHECO**  
**DEMANDADO: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA Y**  
**AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA**  
**DEL META**  
**NATURALEZA: EJECUTIVO CONTRACTUAL**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado el 17 de noviembre de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual negó el mandamiento de pago.

#### **ANTECEDENTES**

**JHON JAIRO GUERRERO PACHECO**, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda ejecutiva contra la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA** y la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META**, con el propósito de que se ordene el pago a su favor de i) la suma de \$5.250.000 correspondiente al valor adeudado, reconocido en el acta de liquidación bilateral suscrita el 28 de diciembre de 2012, con ocasión del contrato de prestación de servicios de laboratorio No. 111 de 2011, celebrado el 25 de marzo de 2011, ii) la suma de \$6.949.616 por concepto de intereses moratorios liquidados del 29 de diciembre de 2012 al 31 de mayo de 2017 y, iii) los intereses moratorios causados a partir del 1º de junio de 2017, hasta que se haga efectivo el pago total de la obligación.

La demanda le correspondió por reparto al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien mediante auto del 24 de agosto de 2017, la inadmitió, para que la parte ejecutante aportara certificación del desembolso del dinero realizado por el Instituto de Desarrollo del Meta, ahora Agencia para la Infraestructura del Meta, a la Universidad de

Cundinamarca, con ocasión del contrato interadministrativo No. 047 de 2011, suscrito el 28 de febrero de 2011, según lo establecido en el numeral tercero del acta de liquidación del contrato de prestación de servicios No. 111 de 2011.

La apoderada del demandante, mediante escrito del 01 de septiembre de 2017, indicó que no le resultaba posible aportar dicho documento, porque la certificación pedida corresponde a una relación contractual de las demandadas y no de éstas con el actor, por lo que no tiene conocimiento de la información requerida. Señaló, que el demandante no participó en la celebración o ejecución del Convenio 047 de 2011 celebrado entre la UDEC y la AIM, careciendo de conocimiento acerca de los dineros que en desarrollo de dicho convenio haya percibido o esté percibiendo el ente universitario, pues, contrario a ello, la obligación reclamada en el presente proceso ejecutivo deviene del contrato de prestación de servicios sostenido entre la Universidad de Cundinamarca y Jhon Jairo Guerrero Pacheco.

Solicitó, que se requiera directamente a la Agencia de Infraestructura del Meta y a la Universidad de Cundinamarca, para que expidan la certificación reseñada en el auto inadmisorio de la demanda, dado que son las que saben el número y valor de los desembolsos que el ente universitario ha recibido por concepto del contrato interadministrativo No. 047 de 2011 y, si en la obtención de dichos pagos, la UDEC ha utilizado la prestación de servicios realizada por el actor.

Adicionalmente, refirió que en la providencia que inadmitió la demanda se expuso que la certificación se requiere según lo establecido en el numeral tercero del acta de liquidación del contrato de prestación de servicios No. 111 de 2011, en la que de forma injustificada se previó que su pago se haría una vez el Instituto de Desarrollo del Meta hiciera el desembolso, sin que se haya establecido que el desembolso debía corresponder a la totalidad del valor pactado en el Convenio No. 047 de 2011 o a desembolsos parciales, dentro de los que el IDM hubiere tenido en cuenta la prestación de servicios cumplida por el demandante a la Universidad de Cundinamarca, menos aun se especificó la prelación que tendría que respetar la universidad para cancelar a los diferentes contratistas, cuyos servicios fueron utilizados por el ente universitario para comprobar ante el IDM el incumplimiento de lo pactado en el Convenio 047 de 2011.

Dijo, que no se comparte lo dispuesto en el artículo tercero del acta de liquidación bilateral, pues, considera que no debe sujetarse la constitución del título ejecutivo a lo allí dispuesto y, en el evento en que hipotéticamente se tuviera por válido, se entiende que previó que al contratista se le pagara cuando el IDM hiciera el desembolso a la UDEC, refiriéndose no al giro total del dinero pactado en el convenio, sino al desembolso dentro del cual se hubiere tenido en cuenta el avance de ejecución del Convenio 047 de 2011, con incidencia de los servicios prestados por el demandante a la UDEC por medio de la OPS 111 de 2011.

Bajo ese entendido, señaló que el IDM sí giró los recursos para cancelarle los honorarios pactados en la OPS 111 de 2011, porque de no ser así, no se explica el por qué la UDEC previo a la celebración del acta de liquidación bilateral, ya había realizado un abono parcial de la obligación, pues, el valor de la OPS ascendía a \$12.600.000 y al momento de liquidarse el contrato se estipuló que se adeudaban a esa fecha (28 de diciembre de 2012) \$5.250.000, es decir, que antes de la suscripción del acta, el IDM ya había desembolsado a favor de la UDEC el valor suficiente para pagar a su representado sus servicios.

Solicitó tener en cuenta que si el demandante para obtener el pago de sus honorarios está sujeto a las gestiones que la UDEC adelante ante la AIM para obtener el desembolso total del valor pactado en el Convenio 047 de 2011, puede suceder que pierda la oportunidad de acceder a la administración de justicia para reclamar dichos dineros.

### **PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante proveído del 17 de noviembre de 2017, negó el mandamiento de pago solicitado.

Indicó, que a partir de los documentos aportados, era posible tener por demostrada la obligación contractual a cargo de la Universidad de Cundinamarca UDEC, consistente en pagar una suma de dinero, señalada en el acta de liquidación de la orden de prestación de servicios profesionales No. 111 de 2011.

Explicó, que la obligación es clara, pues, para precisar su contenido y alcance no se requiere de ningún análisis o inferencia distintos. Además, que es expresa, por cuanto consiste en pagar una suma líquida de dinero.

No obstante, consideró que no se encontraba demostrada la exigibilidad de la mencionada obligación, dado que, según lo señalado en el numeral tercero del acuerdo realizado por las partes al momento de suscribir el acta de liquidación de la orden de prestación de servicios profesionales No. 111 de 2011, el pago a favor del contratista quedó sometido a una condición. De manera que la exigibilidad de la obligación que aquí se pretende ejecutar quedó condicionada al desembolso que realice el Instituto de Desarrollo del Meta, proveniente de la existencia y disponibilidad del Convenio No. 047 de 2011.

Indicó, que revisada la documentación aportada con la demanda, se evidenció que no reposa constancia sobre el desembolso realizado por el Instituto de Desarrollo del Meta a favor de la Universidad de Cundinamarca, con ocasión del Convenio No. 047 de 2011, el cual debía efectuarse con el fin de realizar el pago de la suma de dinero acordada en el acta de liquidación bilateral de la orden de prestación de servicios profesionales No. 111 de 2011, dentro del contrato de suministro No. 047 de 2011.

Expuso, que a pesar de que no es claro el desembolso de dinero al cual quedó condicionado el pago, esto es, si al desembolso total o parcial del Convenio No. 047 de 2011, es claro que los documentos aducidos como título ejecutivo no son suficientes para tener por demostradas las condiciones de exigibilidad de la obligación cuyo pago se pretende, pues, de acuerdo con el acta de liquidación, hasta tanto no se realice el respectivo desembolso por parte del Instituto de Desarrollo del Meta, la Universidad de Cundinamarca UDEC no efectuará el respectivo pago al contratista.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

Dentro de la oportunidad procesal la apoderada judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación contra dicha determinación.

Como fundamento del recurso expuso, que la OPS 111 de 2011 suscrita por el demandante con la UDEC, contaba con certificado de disponibilidad presupuestal que respaldaba los honorarios que se pactaron pagar por la prestación de sus servicios; disponibilidad que se registró por el Departamento de Presupuesto del ente universitario, de modo que esos recursos no podían utilizarse para un fin diferente al de cancelar al actor sus servicios de laboratorio. Indicó, que si desde el momento de celebración de la OPS la UDEC certificó contar con los recursos que garantizaran el pago pactado en la misma, por qué no habría lugar a librar mandamiento de pago por el valor adeudado en el acta de liquidación bilateral, cuando es claro que la universidad debe contar en su presupuesto con el dinero allí previsto, de lo contrario, es en esa entidad en quien recae el deber de demostrar que no tiene modo de pagar los compromisos adquiridos en la OPS 111 de 2011 y su respectiva acta de liquidación bilateral por insuficiencia de recursos, pese a que desde el principio y antes de contratar los servicios, haya certificado que contaba con el dinero suficiente para cancelar los honorarios derivados de los mismos.

Reiteró, que se debe tener en cuenta que si el demandante, para obtener el pago de sus honorarios, está sujeto a las gestiones que la UDEC adelante ante la AIM para obtener el desembolso total del valor pactado en el Convenio 047 de 2011, puede suceder que pierda la oportunidad de acceder a la administración de justicia para reclamar dichos dineros.

Señaló, que la cláusula contemplada en el ordinal tercero del acta de liquidación bilateral es inválida, porque su ejecución genera enriquecimiento sin causa en cabeza de la UDEC. Que la aplicación de dicha cláusula en las condiciones previstas dentro del auto que negó librar el mandamiento ejecutivo, podría generar un enriquecimiento sin causa, pues, la UDEC ya recibió los servicios de Ingeniero Biomédico prestados por el demandante, tal como se dejó en el acta de liquidación bilateral, pero no ha pagado por los mismo a la fecha.

Aunado a lo anterior, refirió, que la cláusula en comento debe tenerse por no escrita, porque su cumplimiento puede extenderse de forma indefinida en el tiempo, dado que el contratista depende de una parte, de la gestión que realice la UDEC para obtener del IDM el pago de lo acordado en el Convenio 047 de 2011, lo cual dependerá de que haya cumplido a cabalidad con el objeto del mismo y que aporte la documentación que se le

exija para obtener dicho pago y, de otra, de la buena voluntad del IDM en cancelar oportunamente lo que pueda llegar a adeudar a la UDEC por la ejecución del Convenio. Por lo tanto, no librar mandamiento de pago vulnera el principio de que nadie puede alegar a su favor su propia culpa, pues, se permite que el demandante no pueda ejercer la acción ejecutiva contra el deudor, hasta tanto este no realice las gestiones pertinentes para obtener el pago del Convenio 047 de 2011 y, a su vez, garantizar que dentro de ese dinero está el monto adeudado en el acta de liquidación bilateral suscrita el 28 de diciembre de 2012.

Solicitó que se revoque el auto del 17 de noviembre de 2017 y, en su lugar, se libere mandamiento de pago, por hallarse reunidos los requisitos del título ejecutivo en el acta de liquidación bilateral suscrita por el actor y la UDEC el 28 de diciembre de 2012.

#### **CONSIDERACIONES:**

Según lo establecido en el artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que niega el mandamiento de pago, de conformidad con el numeral 4º del artículo 321 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA.

De los argumentos expuestos por el juzgador de primera instancia y los reparos esgrimidos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer, si el título ejecutivo presentado por la parte actora, acta de liquidación de la Orden de Prestación de Servicio No. 111 de 2011, a la fecha es exigible, teniendo en cuenta que la misma está sujeta a condición.

En primer lugar, resalta la Colegiatura que la Ley 1437 de 2011, no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo, por lo tanto, en virtud lo previsto en el artículo 299 ibídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al CGP.

Ahora bien, en el inciso primero del artículo 430 del CGP, se prevé que presentada la demanda acompañada del documento que presta mérito ejecutivo, el juez, librará mandamiento de pago y ordenará al

demandado que cumpla con la obligación en la forma pedida, siempre y cuando sea procedente o en la forma que considere legal.

El artículo 297 del CPACA contiene una enumeración de lo que constituye Título Ejecutivo para los efectos de esta jurisdicción y al tenor reza:

*“ARTÍCULO 297. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

*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 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.”*

El artículo 422 del CGP al referirse al título ejecutivo, señala:

*“ARTÍCULO 422. 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”.*

Ahora bien, en cuanto a los requisitos de forma y de fondo que deben reunir los títulos ejecutivos, la Sección Tercera Subsección A del H. Consejo de Estado señaló<sup>1</sup>:

*“los títulos en que se fundamenta la ejecución deben reunir ciertos requisitos de forma y de fondo. La forma se refiere a la autenticidad del documento que se presenta y a su emisor, el cual debe corresponder al ejecutado o a una autoridad judicial o administrativa. El fondo implica que la obligación cuya ejecución se pretende, tenga las características de ser clara, expresa y actualmente exigible.*

*Esta Sección del Consejo de Estado<sup>2</sup> ha definido los presupuestos mencionados, de la siguiente forma:*

*(...) con la verificación de las condiciones de fondo, se propende por determinar si el cumplimiento de la obligación que contiene el título puede ser conminado sin óbice alguno o, en otras palabras, si presta mérito ejecutivo, para lo cual, aquél vínculo jurídico debe ser (i) **exigible**, en el sentido de que sea factible ejecutarlo por no encontrarse sujeto a plazo o condición, esto es, que se trate de una obligación pura y simple; (ii) **expreso**, es decir, que el crédito debe aparecer de forma manifiesta en el documento sin necesidad*

<sup>1</sup> Auto del 14 de junio de 2019, Exp. 61805, C.P. María Adriana Marín.

<sup>2</sup> Sentencia de 7 de diciembre de 2017, exp. 52702, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

de acudir a suposiciones que hagan necesario aplicar razonamientos lógicos complejos, y (iii) **claro**, en el entendido de que la obligación sea fácilmente apreciable a partir del contenido literal del documento o documentos que la contienen o la demuestran<sup>3</sup>". (Subraya y negrita fuera del texto)

Específicamente, en cuanto a la exigibilidad del título ejecutivo, la misma Subsección refirió<sup>4</sup>:

"La última cualidad para que la obligación sea ejecutable es que sea exigible, es decir que pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición; dicho de otra forma 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<sup>5</sup>". (Subraya fuera del texto)

En el *sub examine*, el título ejecutivo lo constituye el acta de liquidación de la orden de prestación de servicios profesionales No. 111 de 2012, celebrada entre la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA y el señor JOHN JAIRO GUERRERO PACHECO el 28 de diciembre de 2012, en la que las partes acordaron lo siguiente:

**PRIMERO:** Liquidar de manera bilateral y en común acuerdo el Contrato de prestación de servicios **N° 111 de 2011** suscrito el 25 de marzo de 2011 entre LA UNIVERSIDAD y el CONTRATISTA.

**SEGUNDO:** De conformidad con el balance final del contrato, reconocer a favor de EL CONTRATISTA el pago de la suma de **CINCO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MCTE (\$5.250.000,00)** correspondientes al saldo pendiente por pagar.

**TERCERO:** EL CONTRATISTA es conocedor y acepta con la firma de la presente acta que los recursos involucrados en el presente contrato provienen de la existencia y disponibilidad del convenio No. 047 de 2011 y por tanto se pagará una vez el I.D.M haga el desembolso.

**CUARTO:** Declárese a paz y salvo por todo concepto derivado del contrato de prestación de servicios **No. 111 de 2011**.

**QUINTO:** Teniendo en cuenta que EL CONTRATISTA no presenta observación o reparo alguno a los términos de la presente acta, las partes renuncian a toda acción o reclamación posterior derivada o que tenga relación con el contrato que se liquida mediante el presente documento."

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 2004, Exp. 23989, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>4</sup> Auto del 13 de julio de 2016, Exp. 56963, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera ponente: M.E.G.G.. Exp (29288).

De lo anterior se desprende, que en el numeral tercero de dicho acto se consagró una condición, consistente en que el pago se relazaría una vez el I.D.M hiciera el desembolso, es decir, que la exigibilidad de título está condicionada al cumplimiento de dicha prerrogativa. No obstante, en el expediente no se encuentra acreditada la ocurrencia de la condición plasmada, pues, se desconoce si el I.D.M., hoy AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META realizó el desembolso allí señalado, relacionado con el Convenio No. 047 de 2011.

En ese orden, la Sala considera que, en el presente caso, tal como lo determinó la juez de primera instancia, el título ejecutivo que se pretende hacer valer carece de exigibilidad dado que está sujeto a condición, entendiendo esta Colegiatura que dicha cláusula está referida a un pago posterior en el tiempo a la firma de la acta de liquidación, no al inicial o a los abonos anteriores a ésta liquidación, pues, carecería de sentido lógico básico su consagración, por lo que, al no haberse acreditado un pago posterior a la fecha de suscripción del acta de liquidación, se que impone confirmar el auto apelado.

Finalmente, en lo que respecta a las manifestaciones sobre la invalidez de la cláusula por enriquecimiento sin causa en cabeza de la UDEC y a que se tenga por no escrita, dado que su cumplimiento puede extenderse de forma indefinida en el tiempo, la Corporación no emitirá pronunciamiento alguno, en atención a que las mismas son propias de un medio de control distinto al que aquí se ventila.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de calenda 17 de noviembre de 2017, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que negó el mandamiento de pago solicitado por **JHON JAIRO GUERRERO PACHECO** contra la **UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA** y la **AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META**, de conformidad con las razones señaladas en parte considerativa.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 027

**Hector Enrique Rey Moreno**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**NELCY VARGAS TOVAR**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**9ee621ed06a3bde1fa68614e1c90f9001d57b48756ee866db4863f1ffd53a5e**

**c**

Documento firmado electrónicamente en 13-11-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**