



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado : 81001 2339 000 2021 00087 00
Demandante : Departamento de Arauca
Demandado : Universidad Nacional de Colombia
Medio de Control : Ejecutivo
Providencia : Auto que resuelve petición

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca la solicitud de proferir mandamiento de pago presentada por la parte demandante.

ANTECEDENTES

1. La demanda. El Departamento de Arauca presentó (a.002) demanda ejecutiva en contra de la Universidad Nacional de Colombia, en la que dentro de los **hechos** que se invocan, señala que el 8 de octubre de 2020 como partes contractuales convinieron liquidar de común acuerdo el Convenio Especial de Cooperación 559 de 2013 en donde dispusieron entre otros aspectos que *"el Departamento de Arauca considera que la Universidad Nacional de Colombia le adeuda"* la suma de \$3.488.517.553; que el acta de liquidación es exigible en tanto no está sometida a plazo o condición y que la Universidad no ha cumplido con la obligación de pagarle el valor liquidado ni los intereses y que pese a requerirle el pago, lo negó.

Como **pretensiones**, solicita que se libere mandamiento de pago en su favor por la suma de \$3.488.517.553 en contra de la Universidad Nacional, más los intereses moratorios desde el 8 de octubre de 2020, y las costas.

CONSIDERACIONES

1. Aspectos procedimentales

En este proceso se aplican las normas jurídicas vigentes al momento de la radicación de la demanda, dentro de ellas, el Decreto 806 de 2020 y la Ley 2080 de 2021. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para adoptar la decisión, pues se trata de negar totalmente el mandamiento ejecutivo (Artículo 243.1, CPACA), en un proceso que sería de primera instancia (Artículo 152.6, CPACA), y se resuelve por la Sala (Artículos 125.2.g, 243.1, CPACA)¹.

¹ CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A, lo que a su vez, corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es el Código de Procedimiento Civil; CGP es el Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "a" indica el número del archivo o carpeta del expediente escaneado o digitalizado en donde se encuentra la prueba invocada.



2. Problema jurídico

Consiste en: ¿Procede librar el mandamiento de pago que pide la entidad ejecutante?

3. Pruebas principales

Del acervo probatorio allegado y valorado se destacan las siguientes:

- Convenio Especial de Cooperación 559 de 2013, suscrito entre el Departamento de Arauca, la Universidad Nacional de Colombia y la Federación de Comités de Ganaderos de Arauca, por \$35.916.666.620, para el desarrollo de un programa de gestión tecnológica para la innovación social y productiva de la carne y la leche en sistemas de producción bovina de la región de los llanos en Colombia (a.003) y el modificadorio 1 (a.007); acta de inicio (a.005), acta de anticipo (a.006) y acta de liquidación (a.011).
- Requerimiento de cobro extrajudicial (a.008).

4. El caso concreto

4.1. El asunto sometido a decisión del Tribunal Administrativo de Arauca consiste en definir si en el proceso fue presentado en forma debida un título ejecutivo.

4.2. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) estableció reglas para el trámite del proceso ejecutivo en esta Jurisdicción, como las siguientes:

“Artículo 297. Título Ejecutivo. 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 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”.

“ARTÍCULO 299. DE LA EJECUCIÓN EN MATERIA DE CONTRATOS. 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 General del Proceso para el proceso ejecutivo. El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.



Proceso: 81001 2339 000 2021 00087 00
Demandante: Departamento de Arauca

En relación con el mandamiento de pago, regulado en el artículo 430 del Código General del Proceso, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán las siguientes reglas:

Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. No obstante, los defectos formales del título ejecutivo podrán reconocerse o declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso”.

Por su parte, el Código General del Proceso (CGP), por expresa remisión del CPACA (Artículo 299), consagra también documentos que pueden demandarse como título ejecutivo, así:

“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.”

De las normas transcritas se tiene que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles que emanen del deudor y en este caso, puede provenir de las entidades estatales en ejercicio de alguna de las formas de actuación administrativa, entre las cuales se encuentran los contratos.

Así mismo, establece el artículo 430 del CGP:

“ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)”. Resaltado fuera de texto.

Resulta indiscutible que la existencia del título ejecutivo debe estar probada con la presentación de la demanda y se requiere que en casos como el del presente proceso:

- Se derive de actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas.
- La obligación debe ser: (i) Clara: es decir, inequívoca, frente a las partes y en su objeto; (ii) Expresa: es decir, determinada, especificada; si es por



Proceso: 81001 2339 000 2021 00087 00
Demandante: Departamento de Arauca

sumas dinerarias, debe ser líquida, determinada o determinable sin necesidad de interpretaciones o abstracciones jurídicas o de otra naturaleza; (iii) Exigible: es decir, pura y simple, o con plazo vencido o condición cumplida.

- Que el título reúna todos los requisitos de fondo y de forma; aun cuando los formales pueden discutirse más adelante en el proceso.

- Que otorgue certeza indiscutible de la obligación; pues ante cualquier atisbo de duda, no procederá la ejecución.

Lo anterior para significar que el título ejecutivo ha de presentarse judicialmente en su integridad y en debida forma al momento de la radicación de la demanda y es una exigencia *sine qua non* (sin la cual no) a la hora de pretender que se libere mandamiento de pago y luego se ordene seguir adelante la ejecución. Por ello, no puede completarse después (Auto del 12 de julio de 2001, exp. 19998342, 18342, M.P. María Elena Giraldo Gómez). Y en sentencia del 5 de octubre de 2000, con ponencia de la misma Magistrada (exp. 16.868), el Consejo de Estado luego de señalar que el Juez sólo tiene tres opciones al analizar si libra mandamiento de pago: librarlo, negarlo o adelantar las diligencias previas si le fueron pedidas, fue contundente al establecer que es con la demanda que se deben allegar los documentos que lo contienen: *"No es dable pretender que sea el juez de la ejecución quien busque, solicite, y requiera los documentos que podrían constituir el título ejecutivo; pues esta es una carga procesal del ejecutante, no una función del juez"*.

Así entonces, en este tipo de proceso no es dable que el Juez inadmita la demanda para permitir que el título ejecutivo se complete por el ejecutante.

4.3. El título ejecutivo contractual exige unas características especiales.

4.3.1. De conformidad con el transcrito artículo 297.3 del CPACA, puede estar constituido por el contrato, los documentos en que consten sus garantías junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes cocontratantes, según las circunstancias especiales de cada caso.

Ello es así porque cuando los contratos estatales se encuentran en ejecución o incluso después de haber terminado, se suscriben múltiples documentos en aras de establecer, aclarar o modificar las obligaciones y los derechos de los cocontratantes, así como también para demostrar de parte de cada uno de ellos, el cumplimiento de los compromisos pactados; así, surgen los de adiciones, modificaciones, y actas de inicio, suspensión, reinicio, parciales de entrega, recibo final y liquidación, entre otros muchos más que se pueden celebrar.



Varios surgen por mandato expreso de la Ley (Como las actas de liquidación, artículo 60, Ley 80 de 1993; certificaciones de pagos a la seguridad social integral y aportes parafiscales, Leyes 776 y 789 de 2002 y 828 de 2003; acuerdos y formas de asociarse y cooperar, Decretos 393 y 591 de 1991, Leyes 1150 de 2007 y 1286 de 2009); o por acuerdo entre las partes, como ocurre en este caso, cuando a través de varias de sus cláusulas se pactaron distintos tipos de actas y documentos que debían suscribirse o aportarse, como lo referido a la liquidación (Cláusulas cuarta y décima octava; en esta última se sujetó la liquidación a la Ley 1150 de 2007), entre otros.

4.3.2. En ocasiones, el solo contrato puede prestar mérito ejecutivo, si de alguna de sus cláusulas se genera una obligación clara, expresa y exigible, sin depender de otra condición; sería el caso de la estipulación que señalara el pago del anticipo dentro de un concreto lapso siguiente a su celebración y no pida solicitud expresa del contratista, o firma del acta de inicio, u otro requerimiento adicional. Sin embargo, casi siempre se requiere de varios documentos para estructurarlo, en razón de la ejecución sucesiva de las obligaciones pactadas y del pago de los derechos convenidos, pues al tratarse de dineros públicos, se exigen trámites y actuaciones legales, debe constar el recibo de los servicios, obras o elementos que se adquieren lo cual generalmente se registra en actas parciales o final, se necesitan verificaciones del cabal cumplimiento a través de varias instancias administrativas, y la elaboración de las constancias o certificaciones que lo demuestren, entre otros aspectos.

Dentro de tales documentos, se erige con especial trascendencia el acto de liquidación, que puede ser de suscripción conjunta con o sin salvedades, o de expedición administrativa unilateral, o de carácter judicial. Su objeto es que en principio los propios cocontratantes establezcan el balance de sus obligaciones y derechos mutuos, para lo cual deben confrontar lo que se pactó frente a lo que se ejecutó por parte de cada uno de ellos, detecten los cumplimientos efectuados o los incumplimientos que persistan, revisen actuaciones convenidas, logren consensos sobre puntos en los que coincidan o en los que puedan existir controversias o acuerden o en caso de no lograrlo, identifiquen aspectos en los que haya mutuo disenso, se declaren a paz y salvo o consignen las salvedades que se consideren pertinentes.

El Consejo de Estado (M.P. Danilo Rojas Betancourth, 31 de mayo de 2013, rad. 250002326000199902072 01, 23903) ha expresado sobre el tema que "22. (...) Se trata, en últimas, de establecer quién le debe a quién y cuánto, siendo éste el momento en el que las partes pueden llegar a arreglos, acuerdos, transacciones y conciliaciones, sobre sus mutuas reclamaciones". Y también considera (M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 18 de julio de 2012, exp. 2000 00033, 22221) que se trata de un negocio jurídico cuyos rasgos son: "a) El acuerdo entre dos partes; y b) La



finalidad, en este caso, de extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial o, lo que es lo mismo, de contenido económico. (...) Luego, en síntesis, el acto de liquidación bilateral de un contrato es a su vez un contrato pues mediante él se persigue extinguir definitivamente las relaciones jurídicas de contenido económico que aún pudieran subsistir a la terminación de la relación contractual precedentemente celebrada”.

De igual forma, puede darse que el acto liquidatorio constituya por sí mismo un título ejecutivo simple, excepto cuando exija que se acompañe de documentos, actuaciones o el cumplimiento de condiciones que establezca, caso en el cual será complejo.

4.3.3. Así mismo, es necesario precisar que los cocontratantes pueden en ejercicio de la autonomía de su voluntad para comprometerse, establecer en los textos contractuales acuerdos sobre obligaciones sujetas a plazo o a condición, respecto de las que el Código Civil prescribe:

“ARTICULO 1530. DEFINICION DE OBLIGACIONES CONDICIONALES. Es obligación condicional la que depende de una condición, esto es, de un acontecimiento futuro, que puede suceder o no.

ARTICULO 1531. CONDICION POSITIVA O NEGATIVA. La condición es positiva o negativa.

La positiva consiste en acontecer una cosa; la negativa en que una cosa no acontezca.

ARTICULO 1541. CUMPLIMIENTO LITERAL DE LA CONDICION. Las condiciones deben cumplirse literalmente en la forma convenida.

ARTICULO 1542. EXIGIBILIDAD DE LA OBLIGACION CONDICIONAL. No puede exigirse el cumplimiento de la obligación condicional sino verificada la condición totalmente.

Todo lo que se hubiere pagado antes de efectuarse la condición suspensiva, podrá repetirse mientras no se hubiere cumplido”.

Por lo tanto, en razón de la voluntad expresamente reconocida por las partes en los textos contractuales (Artículo 1602, C.C), es su obligación sujetarse a lo que convinieron, como en este caso, a efectuar la liquidación del contrato, ya en forma conjunta, ya de manera unilateral.

Es claro que cuando se demuestra la falta de documentos acordados en forma expresa por los cocontratantes para proceder a los pagos o para la suscripción de actas o certificaciones u otros que permitan el trámite de los mismos, ello constituye omisión del cumplimiento de la condición pactada, e impide la conformación debida del título ejecutivo por ausencia del requisito de exigibilidad. O cuando no contienen plenos acuerdos, en cuyo caso tampoco existirían los de obligación expresa y clara.

4.4. Con lo anterior y sobre el objeto del debate judicial, se establece que el Departamento de Arauca en la demanda erige el título ejecutivo cuyo



pago pretende en este proceso en: El Convenio Especial de Cooperación 559 de 2013 y en su acta de liquidación.

4.4.1. Como quiera que del Convenio por sí solo no surge una obligación a cargo de la Universidad por la cifra perseguida por la entidad territorial, se encuentra que sin duda alguna el título ejecutivo lo deriva el Departamento de Arauca del acta de liquidación del Convenio (a.011), en donde la tríada de cocontratantes dispusieron entre otros aspectos, "*Liquidar de mutuo acuerdo y de forma definitiva el Convenio (...)*" (Numeral primero de la parte "Acuerdan"); en el numeral segundo plasmaron: "*De lo previsto en el balance económico, el Departamento de Arauca considera que la Universidad Nacional de Colombia le adeuda*" la suma de \$3.488.517.553, "*por concepto de actividades no ejecutadas y otras actividades no validadas por interventoría, en razón a que estas no se encontraban dentro de la minuta contractual*" y que una vez la Universidad cancele dicho monto dentro del mes siguiente a la suscripción del acta, las partes se declararán a paz y salvo por todo concepto; mientras que en el numeral tercero se escribió que "*La Universidad Nacional de Colombia no hará reclamación posterior respecto a aquello sobre lo que haya realizado acuerdos (...)*".

4.4.2. Del análisis integral del acta de liquidación no se establece un título ejecutivo, ya que no contiene a cargo de la Universidad Nacional de Colombia una obligación clara, ni expresa, ni exigible.

En efecto, en la parte de "Acuerdan", no hay acuerdo alguno sobre la suma que presuntamente le debe pagar la Universidad al Departamento. Como ya se transcribió, lo que se consignó fue que "*el Departamento de Arauca considera que la Universidad Nacional de Colombia le adeuda*" la suma de \$3.488.517.553. Lo resaltado está fuera del texto. Como se observa de manera elemental, es la posición de una de las partes que según sus cuentas, asume o supone que el otro le debe y da su cifra. La expresión "*considera*" hace alusión a lo que asigna de manera subjetiva el Departamento, pero no significa que hubo aceptación de ello por parte de la Universidad; ni tampoco es una decisión de la entidad territorial, ni es una suma que impuso, ya que no se trata de un acto administrativo de liquidación unilateral.

Por el contrario, el documento que suscribieron los tres cocontratantes es un acta de liquidación conjunta con salvedades, en la que la Universidad Nacional de Colombia no aceptó en forma alguna el valor planteado por el Departamento de Arauca y siempre lo desconoció, pues consideró no deber ninguna suma dentro de la ejecución del Convenio.

La estructura del Acta de Liquidación (a.011) contiene los siguientes títulos: Datos generales del convenio; A) Pólizas; B) Descripción de disponibilidad y registro presupuestal; C) Alcance y resumen del convenio; D) Balance técnico de ejecución del convenio; E) Balance financiero de ejecución del



convenio; F) Las partes manifiestan; G) Salvedades de la Universidad Nacional de Colombia; y termina con Acuerdan.

En sus salvedades, la Universidad manifestó su inconformidad con el texto del documento en 10 aspectos generales; y en el octavo la concretó de manera expresa, por escrito, dentro de la misma acta:

"8. Saldo adeudado por la Universidad - Literal E) Balance financiero de ejecución del convenio

Se presenta salvedad frente a la estipulación sobre el saldo de \$3.488.517.553 que la Universidad presuntamente le adeuda a la Gobernación de Arauca según se expresa en este documento, respecto al cual se indica que se debe puesto que la Interventoría no convalidó por concepto de actividades no ejecutadas. Tal como se puede observar en las salvedades anteriormente presentadas, la Interventoría del Convenio no reconoce múltiples actividades ejecutadas por la Universidad, a pesar de encontrarse debidamente soportadas según se ha relacionado, y además realiza su evaluación sobre el 100% de las actividades, sin tener en cuenta que la ejecución financiera llegó al 70%. Por tal motivo, esta Institución manifiesta su inconformidad sobre este saldo y su obligación de reintegro a la Gobernación, en especial considerando que no se cuenta con los soportes ni los análisis necesarios que evidencien que el valor indicado por la Interventoría es efectivamente adeudado.

Por lo anterior, la Universidad Nacional de Colombia no reconoce la deuda a favor del Departamento de Arauca".

Y respecto del numeral tercero de la parte Acuerdan del acta, donde se escribió que "*La Universidad Nacional de Colombia no hará reclamación posterior respecto a aquello sobre lo que haya realizado acuerdos (...)*", se establece que en cuanto a algún saldo a su cargo, no realizó acuerdo alguno; y como se demostró, el acta de liquidación no concretó ningún acuerdo sobre un valor que al Departamento le adeudara la Universidad.

Por lo tanto, se corrobora que el acta de liquidación que se trajo al expediente no es un título ejecutivo, ya que no contiene a cargo de la Universidad Nacional de Colombia ninguna obligación, y por sustracción de materia no hay alguna clara, ni expresa, ni exigible en favor del Departamento de Arauca. Y de otra parte, tampoco se adujo un acto administrativo que se la impusiera, ni se aportaron documentos que provengan de la Universidad asumiéndola.

4.5. Con los fundamentos fácticos y jurídicos que contienen las presentes Consideraciones, se encuentra entonces que ante la pregunta del problema jurídico formulado, se responde que al no haberse presentado un título ejecutivo debida y oportunamente conformado, no procede librar mandamiento de pago; y como consecuencia, no se analizará la solicitud de medida cautelar pedida.

Respaldo adicional a estas consideraciones, lo entrega el criterio reiterado del Consejo de Estado (M. P. Alberto Yepes Barreiro, 11 de abril de 2019,



Proceso: 81001 2339 000 2021 00087 00
Demandante: Departamento de Arauca

rad. 11001-03-15-000-2019-00032-01) en cuanto a que "(...) se evidencia en este caso no es otra cosa, que una demanda presentada en indebida forma, en razón a que el demandante no cumplió con la carga mínima requerida en este tipo de procesos. Es de resaltar que el proceso ejecutivo se desarrolla en torno a la existencia clara de un derecho contenido en un título idóneo para el efecto, y por ello lo que se busca es simplemente efectivizarlo a través de este mecanismo, sobre la certeza de que no existen dudas o lugar a discusiones en cuanto a la existencia de las obligaciones, los deudores, o los acreedores (...)".

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO: NO LIBRAR el mandamiento de pago pedido.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente al Ministerio Público. Y por estado a las partes.

TERCERO: ORDENAR que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor. Y en caso que se pidan, **ENTREGAR** al demandante la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose, pero dejando copia escaneada de los documentos para el archivo.

CUARTO. RECONOCER personería a la abogada Aurora Pardo García, para intervenir en el proceso.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada