

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
Tribunal Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio

del día diecinueve (19) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

REFERENCIA: ACCIÓN EJECUTIVA
DEMANDANTE: ROSA EUGENIA SUAREZ CASTILLO
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA
"UDEC" - AGENCIA PARA LA
INFRAESTRUCTURA DEL META "AIM"
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 001 2018 00203 00

1. ASUNTO

Se procede a decidir sobre el mandamiento ejecutivo solicitado por la señora ROSA EUGENIA SUAREZ CASTILLO en contra de la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA "UDEC" y la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META "AIM", con el fin de que se libere el mandamiento de pago a su favor en los siguientes términos:

- Por la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$4.375.000), derivados del saldo final de la obligación contenida en el acta de liquidación bilateral suscrita el 03 de junio de 2013, con ocasión de la orden de prestación de servicios No. 437 del 15 de abril de 2011.
- Por la suma de SEIS MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$6.589.718), correspondiente a los intereses moratorios causados desde el 04 de junio de 2013 al 31 de mayo de 2018.
- Por los intereses moratorios causados desde el 01 de junio de 2018, hasta la fecha en que se haga efectivo el pago de la obligación adeudada.
- Por las costas y agencias en derecho.

La anterior solicitud se fundamentó en los hechos que se exponen a continuación:

1. El 29 de diciembre de 2010, el entonces Instituto de Desarrollo del Meta hoy Agencia Para la Infraestructura del Meta "AIM" y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, suscribieron el contrato interadministrativo No. 235 de 2010, cuyo objeto consistió en el "control mediante interventoría técnica y legal a los estudios, diseños y mejoramiento de la Villa Olímpica en el municipio de Villavicencio - Departamento del Meta", y el cual estaba registrado en la Universidad como el proyecto No. 686 del mismo año, por un valor de CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$489.094.3443) y un término de ejecución de 9 meses.
2. Como forma de pago del convenio No. 235 de 2010, se pactó un anticipo del 50% y un pago del 90% del saldo restante mediante actas de avance parcial, advirtiendo que el último 10% de éste, se pagaría una vez liquidado el respectivo convenio.
3. El 31 de enero de 2011, el Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta "IDM" expidió la resolución No. 038 de 2011, por medio de la cual autorizó la cesión solicitada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en su calidad de

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO**

contratista del contrato interadministrativo No. 235 de 2010 a la Universidad de Cundinamarca – “UDEC”, quien para todos los efectos legales debía ceñirse a los términos, condiciones y precios pactados inicialmente con la Universidad Distrital.

4. Ese mismo día se suscribió entre el cedente, cesionario y Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta “IDM”, el acta de cesión del contrato interadministrativo No. 235 de 2010 a favor de la Universidad de Cundinamarca “UDEC”.
5. El 15 de abril de 2011, se suscribió el acta de inicio del contrato de interventoría No. 235 de 2010 y adicionalmente se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal “CDP” No. 1.990, por parte de la Universidad de Cundinamarca por valor de QUINCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$15.750.000), para contratar el servicio de residente de Ingeniero Ambiental para el proyecto 686 de 2010 que hacía parte del mencionado contrato.
6. Así mismo, se celebró entre la Universidad de Cundinamarca y la señora ROSA EUGENIA SUAREZ CASTILLO, el contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, el cual tuvo por objeto “contratar al Ingeniero Ambiental de interventoría técnica, legal, administrativa y contable en el marco del contrato suscrito entre el Instituto de Desarrollo del Meta “IDM” y la Universidad de Cundinamarca dentro del proyecto 686/2010 Villavicencio”, por un valor de \$15.750.000 y un plazo de ejecución de nueve (9) meses; finalmente se expidió el Registro Presupuestal No. 1.349 para respaldar la ejecución de la OPS No. 437 de 2011.
7. El día 13 de junio de 2012, se suscribió la prórroga No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, ampliando la duración del mismo hasta el 18 de diciembre de 2012.
8. El 18 de diciembre de 2012, se celebró la prórroga No. 02 al mencionado contrato ampliando su duración hasta el 06 de marzo de 2013, fecha en la cual se suscribió la prórroga No. 03, aumentando así el término del mismo hasta el 03 de junio de 2013.
9. El 01 de abril de 2013, se expidió el certificado de disponibilidad presupuestal “CDP” No. 1949, por el valor de \$4.375.000, cuyo objeto era adicionar el contrato de prestación de servicios de la demandante.
10. El 03 de junio de 2013, se suscribió la Adición No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, en la suma de \$4.375.000 y fue expedido el Registro Presupuestal No. 2.038, para garantizar el cumplimiento de la obligación contractual.
11. En esta última fecha se liquidó bilateralmente la orden de prestación de servicios No. 437 de 2011 (235/2010), reconociéndose a favor de la contratista la suma de CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS (\$4.375.000).

2. ACERVO PROBATORIO.

2.1. Contrato Interadministrativo No. 0235 del 29 de diciembre de 2010, celebrado entre el Instituto de Desarrollo del Meta “IDM” y la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”, cuyo objeto consistió en el “control mediante interventoría técnica y legal a los estudios, diseños y mejoramiento de la Villa Olímpica, municipio de Villavicencio,



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

Departamento del Meta", con un plazo de ejecución de nueve (9) meses y un valor de CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES NOVENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL PESOS CON CINCUENTA Y OCHO CENTAVOS (\$489.094.343,58) (fol. 10 a 25).

2.2. Resolución No. 038 del 31 de enero 2011, mediante la cual el Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta "IDM", autoriza la cesión solicitada por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en su condición de contratista del contrato interadministrativo No. 0235 de 2010 (fol. 26).

2.3. Acta de cesión del contrato interadministrativo No. 0235 de 2010, celebrado entre el Instituto de Desarrollo del Meta y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas a favor de la Universidad de Cundinamarca "UDEC", suscrita el 31 de enero de 2011 (fol. 27 -28).

2.4. Acta de inicio del contrato No. 235 de 2010, de fecha 15 de abril de 2011 (fol. 29) y Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1990 del 15 de abril de 2011, expedido por el Departamento de Presupuesto de la Universidad de Cundinamarca, para contratar el servicio de Ingeniero Ambiental para el proyecto 686/2010 del contrato de interventoría 235/10, celebrado entre la Universidad de Cundinamarca "UDEC" y el Instituto de Desarrollo del Meta "IDM" (folio 30).

2.5. Orden de prestación de servicios No. 437 del 15 de abril de 2011, suscrita entre la señora MYRIAM VARON GARZÓN, en su condición de Gerente de Convenios y Contratos de la Universidad de Cundinamarca y la señora ROSA EUGENIA SUAREZ CASTILLO, por una valor de \$15.750.000 y un plazo de ejecución de nueve (9) meses (folios 31 a 24).

2.6. Registro presupuestal No. 1.349 del 15 de abril de 2011, expedido por el Departamento de Presupuesto de la Universidad de Cundinamarca, para respaldar la orden de prestación de servicios M-OPSP-437/2011 (fol. 35).

2.7. Acta No. 01 de suspensión del contrato interadministrativo No. 235 de 2010 de fecha 14 de septiembre de 2011 y actas de ampliación de la suspensión del 14 de octubre, de reinicio del 15 de noviembre, de suspensión del 22 de diciembre de 2011, de reinicio del 23 de enero de 2012 y finalmente de suspensión del 06 de marzo de 2012 y de 02 de mayo de 2012 (folios 36 a 47).

2.8. Acta de prórroga al contrato interadministrativo No. 235 de 2010, suscrita el 13 de junio de 2012, entre el Instituto de Desarrollo del Meta "IDM" y la Universidad de Cundinamarca "UDEC" (fol. 48-49).

2.9. Prórrroga No. 01 al Contrato de Prestación de Servicios No. 437 de 2011, ampliando su plazo de ejecución hasta el 18 de diciembre de 2012 (fol. 50 a 52).

2.10. Acta de adición y prórroga al contrato interadministrativo No. 235 de 2010, suscrita el 21 de noviembre de 2012, entre el Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta y el Rector de la Universidad de Cundinamarca (fol. 53-54).

2.11. Prórrroga No. 02 al contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, suscrita el 18 de diciembre de 2012 entre el Gerente Administrativo y Financiero de Convenios de la Universidad de Cundinamarca y la demandante ROSA EUGENIO SUAREZ CASTILLO (fol. 55 a 57).

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VILLAVICENCIO

2.12. Acta de prórroga al contrato interadministrativo No. 235 de 2010, calendada 06 de marzo de 2013 (fol. 58).

2.13. Prórroga No. 03 al contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, suscrita el 06 de marzo de 2013, entre el Gerente Administrativo y Financiero de Convenios de la Universidad de Cundinamarca y la demandante ROSA EUGENIO SUAREZ CASTILLO (fol. 59 a 61).

2.14. Certificado de disponibilidad presupuestal No. 1.949 del 01 de abril de 2013 (fol. 62).

2.15. Adición No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, suscrita el 03 de junio de 2013, entre el Gerente Administrativo y Financiero de Convenios de la Universidad de Cundinamarca y la demandante ROSA EUGENIO SUAREZ CASTILLO (fol. 63 a 65).

2.16. Registro presupuestal No. 2.038 del 03 de junio de 2013, expedido por el Departamento de Presupuesto de la Universidad de Cundinamarca, para respaldar la adición a la orden de prestación de servicios M-OPSP-437/2011 (fol. 66).

2.17. Acta de liquidación bilateral de la orden de prestación de servicios profesionales No. 437 de 2011 (235/2010), donde se reconoce un saldo a favor de la contratista ROSA EUGENIA SUAREZ, por la suma de \$4.375.000 (fol. 67 a 71).

3. CONSIDERACIONES

El artículo 75 de la Ley 80 de 1993 instituyó en la jurisdicción contenciosa administrativa la competencia para conocer de los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, competencia reiterada en el numeral sexto del artículo 104 del C.P.A.C.A.¹, que en su párrafo único señala que para los efectos de dicho Código se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con su independencia de su denominación².

A su vez, el artículo 297 de la ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A.-, establece que clase de documentos constituyen título ejecutivo en esta jurisdicción. En ese sentido, el artículo 297, en su numeral 4º, señala:

¹ ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.(...)"

² La Universidad de Cundinamarca es una Institución Estatal de Educación Superior del Orden Territorial, que tiene sus orígenes como proyecto educativo departamental en la Ordenanza número 045 del 19 de Diciembre de 1.969, por medio de la cual se creó el Instituto Técnico Universitario de Cundinamarca ITUC y fue reconocida como Universidad mediante Resolución No. 19530 de Diciembre 30 de 1.992 del Ministerio de Educación Nacional, y de conformidad con la Constitución Política, la Ley 30 de 1992 y los Decretos Reglamentarios, es un ente autónomo e independiente, con personería jurídica, autonomías académica, administrativa, financiera, presupuestal y de gobierno, con rentas y patrimonio propios, y vinculada al Ministerio de Educación Nacional haciendo parte del Sistema Universitario Estatal.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO

"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" (Negrilla y Subrayado del Despacho).

En cuanto a la competencia de los Juzgados Administrativos el artículo 155 ibídem, señala que estos conocerán de los asuntos cuya cuantía no exceda de 1500 SMLMV, como en el presente caso en que la cuantía no excede de dicho monto.

Por su parte, el artículo 422 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 299 del C.P.A.C.A, establece las condiciones formales y de fondo que debe reunir un documento para que de él se pueda predicar la existencia de título ejecutivo.

Jurisprudencialmente el órgano de cierre de esta jurisdicción³ ha precisado que las condiciones formales buscan que los documentos que integran el título conformen 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 a 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. A su vez, 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.

Así mismo, el artículo 430 del C. G. P, establece que presentada la demanda con arreglo a la ley, 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 aquél considere legal.

En el presente caso, se aportó como título ejecutivo complejo el Contrato Interadministrativo No. 235 del 29 de diciembre de 2010, suscrito entre la Universidad Francisco José de Caldas y el entonces Instituto de Desarrollo del Meta, así como el acta de cesión de dicho contrato a favor de la Universidad de Cundinamarca "UDEC", junto con su correspondiente acta de inicio, el certificado de disponibilidad presupuestal "CDP" No. 1.990 del 15 de abril de 2011 y el registro presupuestal No. 1.349 de la misma fecha, el contrato de prestación de servicios No. 437 del 15 de abril de 2011, suscrito entre la señora ROSA EUGENIA SUAREZ CASTILLO y la UDEC, así como las actas de suspensión, adición y prorrogas del contrato interadministrativo No. 235 de 2010 y del contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, el certificado de disponibilidad presupuestal No. 1.949 del 01 de abril de 2013 y el registro presupuestal No. 2.038 del 03 de junio del mismo año, y finalmente el acta de liquidación bilateral del contrato de prestación de servicios, suscrita el 03 de junio de 2013, por la contratista y el Gerente General Administrativo y Financiero de Convenios y Proyectos de la Universidad de Cundinamarca.

³ Consejo de Estado – Sección Tercera, auto de 16 de septiembre de 2004, radicado al número 26.726. Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO**

Analizado el título ejecutivo complejo que se pretende hacer valer, se advierte que el mismo carece de uno de sus requisitos sustanciales, concretamente el de la exigibilidad de la obligación consagrado en el art. 422 del Código General del Proceso, toda vez que en el párrafo primero de la cláusula tercera del contrato de prestación de servicios No. 437 de 2011, suscrito entre la demandante y la Universidad de Cundinamarca, referente a la forma de pago, se consignó que los pagos estarían sujetos a los desembolsos que realizara el Instituto de Desarrollo del Meta "IDM", y a su vez, en el párrafo segundo que el último pago estaba sujeto a la liquidación del convenio interadministrativo específico No. 235-2010 y que sin éste requisito no se efectuaría el pago del último mes.

A su vez, en el acta de liquidación bilateral del mencionado contrato de prestación de servicios, se indicó que el saldo a favor del contratista se pagaría una vez el Instituto de Desarrollo del Meta, realizara el respectivo desembolso de los dineros provenientes del convenio No. 235 de 2010, lo cual fue aceptado por la ejecutante en la mencionada acta, es decir, que para que la obligación allí contenida se hiciera exigible debía cumplirse ésta última condición, sin embargo, no se demostró mediante constancia o documento alguno que el desembolso de los dineros a favor de la Universidad se haya efectuado, ni se allegó prueba de la liquidación del mencionado contrato interadministrativo, de tal suerte que el título ejecutivo carece del requisito de exigibilidad.

Respecto al atributo de la exigibilidad de los títulos ejecutivos, ha indicado el Consejo de Estado⁴:

"Por último, es exigible cuando puede exigirse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición.

En este caso, la obligación que se reclama está contenida en el acta de liquidación bilateral del contrato 941 de 1989. La Sala ha sostenido reiteradamente que el acta de liquidación bilateral del contrato prestará mérito ejecutivo cuando en ella consten obligaciones claras, expresas y exigibles en favor de cualquiera de las partes. Igualmente, la Sala ha manifestado que cuando el contrato ya ha sido liquidado, la existencia de las obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de alguno de los contratantes se acredita fundamentalmente con el acto de liquidación, en tanto es el documento mediante el cual se hace el balance final de cuentas⁵.

En este caso, la obligación contenida en el acta de liquidación bilateral del contrato 941 de 1989 es expresa, pues aparece como manifiesto un saldo en favor del contratista de \$ 32.887.981,20. Es clara, pues el valor debido se encuentra discriminado y soportado en el valor total de las obras ejecutadas y la diferencia respecto del valor total pagado al contratista y, es exigible porque, como se anotó, puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición."

Finalmente, debe precisarse que si bien la Universidad de Cundinamarca expidió el correspondiente certificado y registro presupuestal para asumir las obligaciones pecuniarias derivadas de la orden de prestación de servicios suscrita con la demandante, tales documentos constituyen requisitos para dar inicio al contrato de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007, más no constituyen requisitos sustanciales del título ejecutivo (artículo 422 del C.G.P.), de tal manera que el requisito de exigibilidad no está atado a la existencia de disponibilidad presupuestal sino a la verificación de que el cumplimiento de la obligación no haya sido sometido a condición o plazo, tal como lo establecen los artículos 1530, 1542, 1551 y 1553 del Código Civil,

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ - Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil seis (2006) - Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01(30566) - Actor: CONSTRUCA S.A. - Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp. 24041, auto del 17 de julio de 2003.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
VILLAVICENCIO**

Así las cosas, teniendo en cuenta que el título ejecutivo aportado con la demanda no cumple con los requisitos previstos en el artículo 422 del C.G.P, se negará el mandamiento de pago solicitado.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio,

RESUELVE

PRIMERO: Negar el mandamiento de pago solicitado por la señora ROSA EUGENIO SUAREZ CASTILLO contra la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTA DEL META y la UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Reconocer personería a la Dra. LEIDY JOHANA TORRES JAIMES, como apoderada judicial de la parte ejecutante, en los términos y para los fines del poder conferido visible a folio 01.

TERCERO: Ejecutoriado este auto, procédase con el archivo de las diligencias, devolviendo los anexos de la demanda a la parte actora, previo desglose de los mismos; así como la devolución de los traslados de la demanda.

NOTIFÍQUESE


CARLOS ALBERTO HUERTAS BELLO
Juez

 <p>JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>La anterior providencia se notifica por anotación en Estado Electrónico Nº 47 del 20 de noviembre de 2018, el cual se avisa a quienes hayan suministrado su dirección electrónica.</p> <p> GLADYS PULIDO Secretaria</p>
