



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

REFERENCIA:	EJECUTIVO
EJECUTANTE:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EJECUTADO:	MARTHA PATRICIA HERRERA SANTOS
EXPEDIENTE:	500-01-33-33-002-2018-00237-00

De acuerdo con la demanda ejecutiva presentada el 20 de junio de 2018 (fol. 25) y al respecto encuentra, que:

**I. ANTECEDENTES**

- ✓ Este Despacho es competente para conocer de la presente acción (Numeral 7 del artículo 155 de la Ley 1437 concordado con el numeral 4 del artículo 156 ibídem)
- ✓ El poder para actuar fue otorgado en debida forma, (fol. 1)
- ✓ Obran en el expediente los documentos con los que se pretende constituir el título ejecutivo complejo. (fol. 9 al 23)
- ✓ Se encuentran aportados los anexos de rigor, conforme al artículo 166 ibídem.

Los documentos que aportó la entidad ejecutante para demostrar sus acreencias:

- a. Copia auténtica del Contrato N° 779 del 30 de abril de 2015, suscrito entre el municipio de Villavicencio como contratante, y la señora Martha Patricia Herrera Santos en calidad de contratista, cuyo objeto es la prestación de *"SERVICIOS DE DISEÑO, DIAGRAMACIÓN, IMPRESIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL PERIÓDICO INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO"*. (Fol. 9 al 12)
- b. Copia auténtica del Registro Presupuestal No. 1514 del 30 de abril de 2015, por valor de \$24.999.900, correspondiente al Contrato 779 de la misma fecha. (Fol. 21)
- c. Copia auténtica de la Orden de Pago No. 2783 de fecha 12 de mayo de 2015, por valor de \$12.499.950, equivalentes al 50% del anticipo por el Contrato No. 779 del 30 de abril del mismo año. (Fol. 23)
- d. Copia auténtica del Comprobante de Egreso N° 4281 de fecha 14 de mayo de 2015, por valor de \$12.499.950, equivalentes al 50% de anticipo del Contrato No. 779 del 30 de abril de 2015, a favor de la señora Martha Patricia Herrera Santos. (Fol. 22)
- e. Copia auténtica de acta de continuación de audiencia de presunto incumplimiento del Contrato 779 de 2015, de fecha 29 de diciembre de 2017. (Fol. 16)
- f. Copia auténtica de la Resolución No. 1010-56.12/720 del 29 de diciembre de 2017 *"Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato 779 de 2015"*, suscrita por la Jefe la Oficina de Contratación del municipio de Villavicencio. (Fol. 13 al 15)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- g. Copia auténtica de la Resolución No. 1010-56.12/001 del 2 de enero de 2018 *“Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato 779 de 2015”*, suscrita por la Jefe la Oficina de Contratación del municipio de Villavicencio. (Fol.18 al 19)
- h. Copia auténtica del Informe de Notificación de fecha 15 de enero de 2018. (Fol. 17)
- i. Copia auténtica del Oficio N° 1010-17.12/241 de fecha 2 de febrero de 2018, mediante el cual se notifica por aviso la Resolución No. 1010-56.12/001 del 2 de enero de 2018. (Fol. 20).

Las pretensiones incoadas por el municipio de Villavicencio en contra de Martha Patricia Herrera Santos, las hizo por las siguientes sumas:

- CATORCE MILLONES CIENTO CUATRENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$14.148.779), por concepto de la liquidación unilateral del Contrato No. 779 del 30 de abril de 2015, efectuada mediante Resolución No. 1010-56.12/001 del 2 de enero de 2018.
- DOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS PESOS (\$2.499.900), por concepto de cláusula penal pecuniaria derivada del incumplimiento del Contrato No. 779 del 30 de abril de 2015.
- Por los intereses corrientes liquidados a la tasa máxima certificada por la Superintendencia Bancaria, desde que surgió la obligación, 14 de mayo de 2015, hasta que se efectúe el pago.
- Por los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima certificada por la Superintendencia Bancaria, desde que surgió la obligación, 18 de enero de 2018, fecha en que quedó en firme la resolución de liquidación unilateral, hasta que se efectúe el pago de la cláusula penal pecuniaria.
- Por los intereses moratorios, desde el 18 de enero de 2018, fecha en que quedó en firme la liquidación unilateral del Contrato No. 779 de 2015, y por ende se hizo exigible la obligación del pago del anticipo, hasta que se verifique el pago total de la deuda.

## II. CONSIDERACIONES

El numeral 7 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 estableció la competencia para conocer de la presente acción, según el cual es el Juez administrativo es a quien le corresponde conocer de los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes y el artículo 297-3 ibídem, señala que prestan 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.

El artículo 422 del CGP, dispone que 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



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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.

Los requisitos formales del título ejecutivo, se refiere a los documentos que conforman una unidad jurídica y que provengan del deudor; y los requisitos sustanciales, según los cuales, es necesario que los documentos que conforman el título ejecutivo contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.

Al analizar los requisitos formales que deben configurar el título complejo en el presente asunto, se advierte que los documentos allegados no resultan suficientes para tal efecto, de acuerdo con las razones que se pasan a exponer:

El Contrato 779 del 30 de abril de 2015, materia de la presente ejecución, indica en su "CLÁUSULA SEXTA" que su término de ejecución es de dos (2) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, y la "CLÁUSULA SÉPTIMA" prescribe que su vigencia será por el término para la ejecución y cuatro meses más.

Respecto de la liquidación del referido contrato, se indicó en su "CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA – LIQUIDACIÓN", lo siguiente:

"El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, procedimiento , procedimiento que deberá efectuarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Para la liquidación, se exigirá al **CONTRATISTA** la aplicación de las garantías, si es el caso, a fin de avalar las obligaciones que éste debe cumplir con posterioridad a la extinción de la vigencia del presente contrato.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Si el **CONTRATISTA** no se presenta para efectos de liquidación de este contrato, o las partes no lleguen a ningún acuerdo, el **MUNICIPIO** procederá a su liquidación por medio de la resolución motivada susceptible del recurso de reposición."

En cuanto al referente normativo, inicialmente la Ley 80 de 1993 fijó las pautas para la liquidación de los contratos estatales, tanto de manera bilateral (art. 60) como unilateral (art. 61), sin embargo, estas disposiciones fueron derogados por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, norma que en su artículo 11 (invocado en el contrato) prácticamente reprodujo el contenido de la Ley 80, de la siguiente manera:

"**Artículo 11.** Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. **De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato** o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

**En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad**, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, **la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo **dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores**, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A." (Subrayado y negrilla del Despacho)



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

La norma es clara en establecer tanto el plazo, como el procedimiento para efectuar la liquidación unilateral del contrato, siendo requisito previo haber intentado la liquidación bilateral, para lo cual se debe requerir al contratista, y solo en el caso de que no comparezca, o no se llegue a un acuerdo, procede su realización por parte de la entidad.

En estos términos, dentro de los documentos que deben hacer parte del título complejo en el presente asunto, se hace necesario el requerimiento previo al contratista para intentar primero la liquidación de manera bilateral, el cual no obra en el expediente, y esta falencia impide dar por constituido el título en virtud del cual se solicita mandamiento.

Ahora, en cuanto a la oportunidad para ejercer la facultad de decretar la terminación unilateral administrativa del contrato, ha indicado el Consejo de Estado que la administración solo puede hacer uso de esta potestad durante el plazo de ejecución y mientras se encuentre vigente, *“habida cuenta que una vez fenecido el plazo convenido no se acompasa con la finalidad y sentido de esta medida excepcional que debe ser de interpretación restrictiva”*<sup>1</sup>, oportunidad que en el presente caso, y de acuerdo con los documentos allegados, se excedió ostensiblemente, pues como se indicó, el contrato fue suscrito el 30 de abril de 2015, tenía un plazo de ejecución de apenas dos (2) meses, y su vigencia se extendía por cuatro (4) meses más, sin embargo, el municipio de Villavicencio expidió el acto administrativo mediante el cual declaró el incumplimiento del contrato, solo hasta el 29 de diciembre de 2017, cuando habían transcurrido más de dos (2) años después de la pérdida de vigencia del contrato.

Respecto de la facultad de liquidar de manera unilateral el contrato, como se desprende de la normativa traída a colación, el término con que cuenta la entidad para tal efecto se encuentra supeditado al de la vigencia del contrato, que en el presente caso no es claro, habida cuenta de que se desconoce el momento a partir del cual se comienza a contar, pues no obra acta de inicio, ni informes de interventoría que permitan concluir cuándo se dio inicio a las actividades contratadas. Ahora, de haberse comenzado a ejecutar en la misma fecha que dice el acta de liquidación, esto es, el 4 de mayo de 2015, se tiene que a la fecha en que se efectuó la liquidación unilateral (2 de enero de 2018), ya se habían cumplido los dos (2) años contados desde el vencimiento de los términos previstos en los incisos primero y segundo del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual, el ente territorial había perdido competencia igualmente para tal efecto.

Llama la atención del Despacho igualmente, que no se allegaron los documentos que acrediten el cumplimiento de la constitución de garantías, tal como se estipuló en la **CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA** del contrato, en donde se impuso a la contratista la obligación de constituir las, para efectos de garantizar tanto el cumplimiento así como el buen manejo y correcta inversión del anticipo, situación que genera incertidumbre sobre la correcta verificación de requisitos por parte del municipio, para efectos de proceder a desembolsar el anticipo en virtud del cual pretende el mandamiento de pago, máxime cuando en el acto administrativo que declaró la terminación, no se dispuso hacer efectivas estas garantías, como lo ordenaba la **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA** y la **CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA – PARÁGRAFO PRIMERO**.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de fecha 26 de junio de 2014, Consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, radicado: 25000-23-26-000-2000-02151-01(26705). También, providencia del 10 de noviembre de 2017, Radicación número: 68001-23-31-000-2003-01342-01(39536), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Todas las circunstancias puestas de presente permiten concluir al Despacho que en el presente asunto se presenta una inexistencia del título ejecutivo complejo, pues los actos administrativos que lo componen fueron expedidos excediendo los términos con que contaba la administración tal efecto, es decir, cuando había perdido la competencia para ejercer las facultades para la terminación por el incumplimiento y proceder a realizar la liquidación unilateral, esta última además, sin cumplir el requisito previo de intentar primero la liquidación bilateral, para lo cual se debía requerir a la contratista, sin que así se hubiera acreditado, razones estas por las cuales se negará el mandamiento de pago solicitado.

De otra parte, es de anotar que conforme a la posición reiterada del Consejo de Estado<sup>2</sup>, en los procesos ejecutivos no es posible inadmitir la demanda, para que el ejecutante allegue documentos que permitan configurar el título ejecutivo.

En consecuencia el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Villavicencio,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO EJECUTIVO** solicitado por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO contra la señora MARTHA PATRICIA HERRERA SANTOS, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto, archívense las diligencias previa devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

**TERCERO:** Reconózcase personería a la abogada ÁNGELA MARCELA MANRIQUE ORJUELA, para actuar como apoderada de la parte ejecutante, en los términos del poder visible a folio 1.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

*[Handwritten signature]*  
**LIGETH ANGÉLICA RICAURTE MORA**

Juez



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
 DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
 NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La presente providencia, se notificó por ESTADO  
 ELECTRÓNICO N° 662 25 SEP 2018.

*[Handwritten signature]*  
**EMMA JOHANNA MARINO MORALES**  
 Secretaria

Sentencia del 16/jul/2005., Sección tercera. C.P. ALIER E. HERNANDEZ ENRIQUEZ, Exp. 29238.; Auto del 12 de octubre de 2006, Sección Tercera, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, Exp. 31212.