

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., cinco (5) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	11001333603520230035500
Medio de Control	Ejecutivo
Accionante	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -
Accionado	Civing Ingenieros Contratistas S.A.S.

AUTO NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- presentó demanda ejecutiva en contra de Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. para que se libere mandamiento de pago por las obligaciones de hacer pactadas en el acta de liquidación bilateral del contrato de interventoría N° 1380 de 2017.

1. Antecedentes

En el libelo de la demanda se indica que entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – y la sociedad Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. BIC celebraron contrato N° 1380 de 2017 con el objeto de realizar interventoría del contrato de obra N° 1371 de 2017 celebrado entre el IDU y el Consorcio Patios 2018.

El contrato de interventoría fue ejecutado durante el plazo comprendido entre el 27 de noviembre de 2017 y el 12 de junio de 2018. Con posterioridad, el 15 de febrero de 2021 fue realizada la liquidación bilateral del contrato en la que las partes hicieron salvedades y, específicamente, acordaron que la sociedad Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. realizaría la entrega de las certificaciones de afiliación del personal relacionado en el Anexo N° 1 al Sistema de General de Seguridad Social.

Simultáneamente, con ocasión de la ejecución del otro Contrato de Obra N° 1371 de 2017 celebrado entre el IDU y el Consorcio Patios 2018, a dicho contratista le correspondía entregar el informe final de consultoría al interventor Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. para que éste lo revisara, aprobara y entregara el acta respectiva al IDU. Para el efecto, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – indicó que la sociedad Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. contaba con un plazo de 3 meses para hacer entrega de la revisión, aprobación y entrega del acta de contentiva del informe final de consultoría presentado por el Consorcio Patios 2018.

2. Consideraciones

2.1. De la jurisdicción y competencia

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el numeral 6° señala que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para conocer los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas y 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.

Aunado a lo anterior, el numeral 7° del artículo 155 ibídem atribuye la competencia a los Jueces Administrativos en primera instancia para conocer de los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En consecuencia, dado que la obligación que se pretende hacer cumplir proviene de un contrato estatal, este Despacho es competente para conocer del proceso de la referencia.

2.2. De la conformación del título ejecutivo y la prueba de su existencia

Sobre la conformación del título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable a esta jurisdicción por disposición expresa de la ley 1437 de 2011, señala que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones claras, expresas y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y que constituyan plena prueba contra él.

Ahora bien, en materia de lo contencioso administrativo, el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que para los efectos de este Código, constituyen título 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.

De lo anterior, se concluye que para presentar una demanda ejecutiva es necesario que exista un título ejecutivo, considerado este como el medio o instrumento por el cual se busca hacer efectiva una obligación.

Ahora bien, sobre los requisitos para establecer la existencia de un título ejecutivo, el Consejo de Estado, desde el auto del 31 de enero de 2008, dentro del proceso 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201), ha afirmado:

*(...) "Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por **expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta". La obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La obligación es **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” (Negrilla del Despacho)

Por otra parte, sobre la ejecución de obligaciones originadas en contratos estatales, la Jurisprudencia de la referida Corporación ha indicado que el título ejecutivo es complejo¹, en el entendido que no basta la presentación de una factura o del contrato estatal para que el juez ordene el mandamiento de pago, dado que los contratos estatales se desarrollan a través de un sinnúmero de actos, los cuales tienen relación con el cumplimiento de una serie de deberes u obligaciones contenidas en el contrato.

En el mismo sentido, la referida Corporación ha indicado que *“con base en lo previsto en el artículo 422 del CGP, ha señalado que los títulos ejecutivos, al margen de si son simples o complejos, deben gozar de unas condiciones formales y otras sustanciales: las primeras se refieren a que los documentos en los que consta la obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante, de una decisión condenatoria proferida por un juez o un tribunal u otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva; y las segundas se traducen en que las obligaciones a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante deben ser claras, expresas y exigibles”².*

Recientemente, el Consejo de Estado en sentencia del 3 de abril de 2020 hizo énfasis en el deber del Juez de verificar si el título cumple los requisitos de forma y de fondo, en los siguientes términos:

“(…) [A]simismo, si la ejecución se sustenta en un título ejecutivo, el juez está llamado a verificar si este cumple los requisitos de forma y de fondo previstos en el artículo 488 del Código Procedimiento Civil. Lo primero atañe a la autenticidad del documento que integra el título y su procedencia, bien del deudor o de su causante, siempre que constituya plena prueba en su contra, o de alguna providencia que conlleve ejecución. Lo segundo, a que en el documento aparezca una obligación clara, expresa y exigible, a favor del acreedor y a cargo del deudor.

El título ejecutivo bien puede ser singular, esto es, constituido por un solo documento, o complejo, conformado por varios documentos³. Los títulos relacionados con obligaciones derivadas de un contrato se ubican usualmente en la segunda categoría, dado que la obligación aparece reflejada en varios documentos⁴, que tienen por origen un mismo contrato y se relacionan sistemáticamente entre sí⁵. (…)”⁶.

En ese orden de ideas, la parte ejecutante debe presentar los documentos en donde consten las garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declaró su

¹ Sentencias Sección Tercera: Radicado 25061 del 20 de noviembre de 2003; Radicado 25356 del 11 de noviembre de 2004 y Radicado 25803 del 26 de mayo de 2010.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Subsección A. Expediente N° 25000-23-36-000-2015-01521-01(56907) Sentencia 2 de junio de 2022. Demandante. ETB S.A. ESP Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro.

³ La Sala ejemplificó el punto, así: “El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento (por ejemplo, un título valor) o bien puede ser complejo, esto es, estar integrado por un conjunto de documentos (por ejemplo, por un contrato y las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc.)”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de septiembre de 2019, exp. 63679, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

⁴ Sobre el particular, la Corte Constitucional precisó: “[L]a unidad del título ejecutivo no consiste en que la obligación clara, expresa y exigible conste en un único documento, sino que se acepta que dicho título puede estar constituido por varios que en conjunto demuestran la existencia de una obligación que se reviste de esas características. Así pues, la unidad del referido título ejecutivo es jurídica, mas no física”. Corte Constitucional, sentencia T-979 del 2 de diciembre de 1999, exp. T-277605, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵ En punto al título ejecutivo complejo, recuérdese que “habrá unidad de título cuando de la pluralidad material de documentos se deduzca la existencia de una obligación en forma expresa, clara y exigible a favor del acreedor y a cargo del deudor, aunque algunas o varias de estas condiciones consten en uno o varios documentos, pero siempre y cuando esté plenamente acreditado que tales documentos plurales están unidos por una relación de causalidad y que tiene por causa u origen el mismo negocio jurídico”. MORA, Nelson. Procesos de ejecución, t. I, 3 ed., Temis, Bogotá, 1985, p. 81.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. Consejero Ramiro Pazos Guerrero. Sentencia 3 de abril de 2020. Expediente N° 08001-23-31-000-2009-00600-01(44843)

incumplimiento, o el acta de liquidación del contrato si fuere el caso, así como las constancias de ejecutoria y los soportes de las respectivas notificaciones, o cualquier otro acto proferido con ocasión de la actividad contractual; además, los documentos presentados por el contratista para el pago de la obligación solicitada. Todo ello para verificar que se está ante una obligación clara, expresa y exigible.

3. Caso concreto

Procede el Despacho a analizar si los documentos presentados con la demanda constituyen un título ejecutivo complejo.

Con la demanda fueron allegados los siguientes documentos:

- 1) Contrato de interventoría N° 1380 de 2017 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – y Civing Ingenieros Contratistas S.A.S.
- 2) Anexo Técnico Separable Descripción y Alcance de la Interventoría a Contratar
- 3) Información sobre el Personal del Proyecto del mes de Julio 2017
- 4) Acta de Inicio de Consultoría e Interventoría para Diseños y Obra N° 2017
- 5) Acta de Recibo y Liquidación de Interventoría
- 6) Anexo N° 1 Acta de Liquidación de Contrato
- 7) Anexo N° 2 Acta de Liquidación de Contrato
- 8) Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos N° IDU – CMA – DTC – 004 – 2017
- 9) Oficios dirigidos a Colpensiones, Salud Total EPS, Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías, Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., EPS Sanitas S.A.S., Saludcoop EPS, Nueva EPS S.A., Administradora Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., Medimas EPS, ARL SURA, Famisanar EPS, Caja de Compensación Compensar, EPS ALIANSALUD S.A. y Compensar EPS con el fin de validar si el personal vinculado al Contrato IDU N° 1380 – 2017 estaba afiliado y realizando las cotizaciones respectivas.
- 10) Oficio N° 20212050144701 mediante el cual el IDU reporta ante la UGPP la presunta omisión de afiliación y/o afiliación extemporánea a la EPS, AFP, ARL y CCF de trabajadores dependientes e independientes.
- 11) Oficio emanado por medio del cual Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. efectuó la devolución del Informe Final de la Etapa de Consultoría al Consorcio Patios 2018.
- 12) Comunicaciones de la UGGP que da cuenta de los pagos de aportes en la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA de Lisney Andrea Villamizar, German Suarez Soler, Carlos Andrés Torrijos Valenzuela, José Armando Ruiz Angarita y Angelica Vivas Salamanca.
- 13) Memorandos N° 20221750151293 del 27 de abril de 2022 y N° 20221750356093 del 19 de octubre de 2022 mediante los cuales la supervisora con posterioridad a la liquidación del contrato informa que no es posible el cierre de las obligaciones por cuanto el interventor no ha cumplido las obligaciones pendientes.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que cuando se realiza la liquidación bilateral o por mutuo acuerdo del contrato el acta respectiva suscrita entre las partes contiene obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las mismas, de tal suerte que dicho documento constituye título ejecutivo. Y ello es así, como quiera que dicho acto se constituye en un negocio jurídico extintivo en el que las partes, en ejercicio de su autonomía privada, definen las cuentas del mismo, precisan el estado en que quedaron las prestaciones –créditos y deudas recíprocas- y se obligan a lo estipulado en el documento que se suscribe y la contiene⁷.

⁷ C.P. Ruth Stella Correa Palacio Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01920-02(32666) 11 de noviembre de 2009

En el caso concreto, es preciso señalar que las obligaciones de las cuales se pretende su ejecución derivan del acta de liquidación bilateral. Empero, para que el acta de liquidación por sí misma preste mérito ejecutivo debe constar en ella una obligación clara, expresa y exigible, tal como lo establece el numeral 3º del artículo 297 del CPACA.

Pues bien, las obligaciones de hacer cuya ejecución forzada persigue la parte ejecutante consisten en (i) entregar los documentos que permitan tener por cumplida la afiliación a la EPS, AFP, ARL y CCF y pagos de planillas de seguridad social de todo el personal relacionado en el Anexo N° 1 respecto del contrato N° 1380 de 2017; y (ii) revisar y aprobar el informe final que le presentara el Consorcio Patios 2018 y la de entregar al IDU el acta que dé cuenta de dicha labor.

Así, entonces, si bien el acta de liquidación puso de presente algunas obligaciones del contrato de interventoría resulta necesario traer a colación algunas cláusulas allí pactadas. En la cláusula sexta se tiene que el interventor debía entregar certificación de cumplimiento y pago de sus obligaciones laborales y aportes parafiscales relativos al sistema de seguridad social integral y como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar.

También en su acápite de *"XI. obligaciones de la fase de terminación, actualización, complementación, ajustes de los estudios y diseños"* se desprende que el interventor debía revisar, aprobar y entregar al IDU el informe ejecutivo del desarrollo de la consultoría, haciendo una síntesis completa de la misma. En tal virtud se tiene que Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. en calidad de interventor del contrato de obra le correspondía revisar y aprobar el Informe Final Ejecutivo de la Etapa de Consultoría emitido por el Consorcio Patios 2018 en el marco de la ejecución del contrato de obra N° 1371 de 2018.

Así, entonces, en el Anexo N° 1 del acta de liquidación bilateral, el IDU evidenció el incumplimiento de las obligaciones a cargo del interventor Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. porque la mayoría de los trabajadores no contaban con certificado de afiliación. También se encontraba pendiente el pago de planilla de seguridad social de José Armando Ruiz, Eduardo Fernández Rincón, Ramón Leonardo Lizarazo Cubillos, Fabián Andrés Vallejo, Carlos Andrés Torrijos Valenzuela, Diana Margarita Arenas Calderón, Wilmer Parra Aceros, Humberto Pérez, Germán Suárez Soler, Eduardo Ángel Castro, Angélica Vivas Salamanca, Stephan Iván Vallejo Pachón, Marly Carolina Velásquez Peña, Danny Juliana Quiñonez Nieto, Lisney Andrea Villamizar, Luis Gabriel Padilla Tenjo, Miguel Arturo Díaz, Rolando Díaz Aponte, Wilford Peña Forero, Juan Sebastián Vargas, Genrri Arturo Bolaños Bargas y Wendy Caballero Castillo.

Ante el incumplimiento del interventor Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. respecto del pago de los aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores el IDU optó por retener la suma de \$51.307.591,2 que correspondía al saldo a favor de tal firma para que con posterioridad a la liquidación del contrato gestionara el pago de los aportes parafiscales al Sistema de Seguridad Social y los propios del SENA, ICBF y Cajas de Compensación. Sin embargo, en el acta no fue fijado un plazo para que el interventor realizara tal actividad, luego no se reúne el requisito de exigibilidad de la obligación, pues, aunque en la demanda se hizo alusión a un plazo de 3 meses contados a la fecha de suscripción del acta, tal plazo no aparece allí consignado.

También, se observa que con posterioridad a la liquidación del contrato, el 27 de abril de 2022 el IDU reconoce un cumplimiento parcial de los pagos de aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores Lisney Andrea Villamizar, Carlos Andrés Torrijos,

German Suarez, Soler, José Armando Ruiz y Angélica Vivas Salamanca. Inclusive en dicha comunicación el IDU realizó el pago parcial del valor retenido al interventor por la suma de \$13.802.163. De manera que no se tiene certeza de cuáles trabajadores aún se encuentra pendientes que el interventor allegue los soportes de pago al Sistema de Seguridad Social.

De otro lado, también la ejecutante persigue el cumplimiento de la obligación de revisar, aprobar y entregar al IDU el informe ejecutivo del desarrollo de la consultoría emitido por Consorcios Patios 2018. Al respecto, en el acta de liquidación se observa que estaba pendiente que el contratista de obra – Consorcio Patios 2018 – presentara informe final de consultoría desarrollado en el marco del Contrato de Obra N° 1371 de 2017 y que el interventor Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. realizaría su revisión y aprobación, pero tampoco fue establecido un plazo para cumplir tal obligación por parte del interventor, motivo por el cual tampoco se cumple el requisito de exigibilidad.

Además, téngase presente que tal obligación estaba condicionada a que el Consorcio Patios 2018 allegara tal informe para su revisión y aprobación, y no se encuentra acreditado que el referido Consorcio Patios 2018 le hubiera entregado el informe final al interventor Civing Ingenieros Contratistas S.A.S. para su revisión. Todo ello lleva a inferir que tampoco esta obligación es exigible dado que estaba sujeta a una condición, que no se acreditó que hubiera sido cumplida.

En conclusión, los documentos allegados no reúnen los requisitos formales para conformar el título ejecutivo base de la ejecución pretendida. Además, como se señaló, las obligaciones no reúnen los requisitos de exigibilidad y claridad de la obligación, dado que no es posible determinar en qué plazo al interventor le correspondía cumplir dichas actividades. En consecuencia, el Despacho negará el mandamiento de pago solicitado.

Por lo anterior, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR LA ORDEN DE EJECUCIÓN solicitada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- en contra de Civing Ingenieros Contratistas S.A.S., por lo expuesto en la parte considerativa.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** la demanda y sus anexos a la parte accionante, sin necesidad de desglose.

TERCERO: ARCHIVAR el expediente, previas constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

Dmap

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ, D.C. **ESTADO DEL 8 DE ABRIL DE
2024**

Firmado Por:
Jose Ignacio Manrique Niño
Juez
Juzgado Administrativo
035
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **5cdde4d305f8cf2b10e12244ffdb357f7047bb07fd51126d92a14ee9b10d94**

Documento generado en 05/04/2024 07:20:05 p. m.

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://capacitacion.ramajudicial.gov.co:9443/FirmaElectronica>