

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS (66) ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	11001-33-34-066-2021-00023-00
DEMANDANTE:	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
DEMANDADO:	ASOCIACIÓN PROMOTORA DE PROYECTOS DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y ASESORIAS CULTURALES, SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS PROACTIVA Y SEGUROS GENERALES SURAMENRICANA S.A. SURA
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO - CONTRACTUAL

1. ANTECEDENTES

Procede el Despacho a resolver lo concerniente a si es viable o no librar el mandamiento de pago solicitado a través de apoderada judicial por el señor Luis Ernesto Gómez Londoño en calidad de Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., en contra de la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales y Administrativas PROACTIVA y Seguros Generales Suramericana S.A. SURA.

El presente asunto versa sobre el cobro judicial de la Resolución No. 562 del 26 de noviembre de 2013, Por la cual se liquida unilateralmente el Convenio de Asociación No 0974 de 2010, cuyo objeto versaba en *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer las unidades productivas constituidas por la población en condición de desplazamiento asentada en el parque Tercer Milenio”*, celebrado el 30 de julio de 2010, entre el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno con el Instituto para la Economía Social IPES y la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales y Administrativas PROACTIVA.

2. LAS PRETENSIONES

Pretensiones que expresamente solicitó:

“Solicito se sirva librar mandamiento de pago en contra de la Asociación Promotora de Proyectos Servicios Administrativos y Asesorías Culturales, Sociales y Administrativas – PROACTIVA- y Seguros Generales SURAMERICANA S.A. (Hoy SURA), y a favor de Bogotá D.C. -Secretaría Distrital de Gobierno-, por las siguientes sumas de dinero:

PRIMERA: Por la suma de Trescientos Ochenta y Seis Millones doscientos Mil Pesos M/cte (\$386.200.000), por concepto del amparo de la póliza de cumplimiento No. 0502684-2, expedida por la Compañía de Seguros SURAMERICANA S.A., conforme al parágrafo primero de la Resolución No. 562 del 26 de noviembre de 2013.

SEGUNDA: Por la suma de trescientos cuarenta y siete millones cuatrocientos treinta y tres mil doscientos tres pesos M/cte (\$347.433.203), por concepto a reembolsar por parte de la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Administrativas – PROACTIVA-, conforme al artículo tercero de la Resolución 562 del 26 de noviembre de 2013

TERCERA: Por los intereses de mora causados sobre las anteriores sumas de dinero, desde el día en que se hicieron exigibles, esto es desde el 21 de junio de 2018 día siguiente a la ejecutoria de la Resolución No. 562 de 2013-, hasta cuando sean canceladas, a la tasa fijada en el artículo 4 numeral 8 de la ley 80 de 1993, a una tasa equivalente al doble del interés legal civil, sobre el valor histórico actualizado.

CUARTA: Condenar a las ejecutadas al pago de las costas procesales y agencias en derecho”.

Supuestos fácticos:

“PRIMERO. El Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno suscribió convenio de asociación No. 0974 del 30 de julio de 2010, con el Instituto Para la Economía Social IPES y la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Sociales y Administrativas – PROACTIVA, cuyo objeto consistió en “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer las unidades productivas constituidas por la población en condición de desplazamiento asentada en el parque tercer milenio.

SEGUNDO: En la cláusula quinta del contrato se estableció como presupuesto del convenio de asociación se pactó la suma de hasta Un Mil Novecientos Treinta y Un Millones de Pesos M/cte (1.931.000.000,00) distribuido de la siguiente manera (i) la Secretaría Distrital de Gobierno aportaría la suma de \$1.064.000.000,00, (ii) El Instituto para la Economía Social la suma de \$750.000.000, y (iii) Proactiva la suma de \$117.000.000.

TERCERO: El convenio de asociación No. 0974 de 2010, se suscribió el 27 de agosto de 2020.

CUARTO: En la cláusula quinta del citado convenio se estableció que dentro de los tres (3), días hábiles siguientes, al perfeccionamiento del convenio, el ejecutor

debía constituir a favor del Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno y el IPES, garantía única de cumplimiento expedida por una compañía de seguros, equivalente al 20% del valor del convenio, con una vigencia igual a la duración del convenio y seis (6) meses más.

QUINTO: En cumplimiento a lo anterior, la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Sociales y Administrativas – PROACTIVA-constituyó con la aseguradora Seguros Generales SURAMERICANA S.A., la póliza de cumplimiento No. 0502684-2 por valor total de \$868.950.000, 00

SEXTO: El convenio de asociación No. 974 de 2020, fue prorrogado en tres (3) oportunidades.

SÉPTIMO: Mediante la Resolución No. 013 de 2012, la Secretaría Distrital de Gobierno, (I) declaró el incumplimiento del convenio de asociación No. 974 de 2010, (II) ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en la cláusula vigésima octava, equivalente al 20%, es decir, por la suma de \$386.200.000, (iii) en caso de no existir sumas a favor de PROACTIVA o si son insuficientes para realizar la compensación se hará efectiva la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza de cumplimiento No. 0505684-2 del 2 de agosto de 2010-10290728, (iii) se ordenó la liquidación del convenio.

OCTAVO: Mediante Resolución No. 042 del 20 de enero de 2012, se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 013 de 2012, confirmando en todas sus partes la misma.

NOVENO: A través de Resolución No. 187 del 23 de marzo de 2012, se aclaró el inciso segundo del artículo segundo de la Resolución No. 013 de 2012, en el sentido de hacer efectivo la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza 0502684-2 del 2 de agosto de 2020. Así mismo aclaró el artículo cuarto y quinto de la Resolución No. 012 del 11 de enero de 2012, para indicar que la norma a citarse es el artículo 2018 del Decreto 019 de 2012.

DÉCIMO: Mediante Resolución No. 562 del 26 noviembre de 2013, se liquidó unilateralmente el convenio de asociación No. 0974 de 2010, celebrado entre la Secretaría Distrital de Gobierno, el Instituto para la Economía Social IPES y la Asociación Promotora de proyectos servicios y asesorías culturales sociales y administrativas – PROACTIVA

DÉCIMO PRIMERO: el artículo primero de acta de liquidación estableció el siguiente corte de cuentas: (1) Valor total del convenio la suma de \$1.931.000.000, (2) valor ejecutado efectivamente la suma de \$ 1.285.166.797, (3) valor real girado entre la Secretaría Distrital de Gobierno y el IPES \$1.632.600.000, (4) valor girado según estado de cuenta expedido por la Dirección Financiera de la Secretaría Distrital de Gobierno, correspondiente al aporte de la misma \$957.600.000, (5) Valor girado según estado de cuenta expedido por la dirección financiera del IPES \$675.000.000, (6) Valor girado y entregado al Coejecutor, el cual no fue ejecutado realmente la suma de \$347.433.203, (7) saldo sin ejecutar del valor de aporte de la Secretaría de Gobierno de Bogotá la suma de \$106.400.000, (8) Saldo sin ejecutar del valor de aporte del IPES \$75.000.000 y (9) valor de la cláusula penal pecuniaria, por sanción la suma de \$386.200.000.

DÉCIMO SEGUNDO: El artículo segundo de la Resolución No. 562 de 2013, estableció que de acuerdo a la Resolución No. 013 del 11 de 2013, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, pactada en la cláusula vigésima octava del convenio, equivalente a la suma de \$386.200.000, suma de dinero que se tendrá como pago parcial pero no definitivo de los perjuicios sufridos por la Secretaría Distrital de Gobierno ante el incumplimiento de PROACTIVA.

DÉCIMO TERCERO: El artículo tercero de la precitada resolución, estableció que el valor a reembolsar por parte de la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Sociales y Administrativas – PROACTIVA- sería de la suma de \$347.433.203, valor que fue entregado al Coejecutor y no fue ejecutado a favor de la Secretaría Distrital de Gobierno.

DÉCIMO CUARTO: La Secretaría Distrital de Gobierno adelantó las gestiones para notificar la Resolución No. 562 del 26 de noviembre de 2013, a la Dirección inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá, como a la dirección aportada dentro del proceso ejecutivo contractual No. 2014-0032, que cursó en el Tribunal Administrativo de Bogotá, sin obtener resultado positivo.

DÉCIMO QUINTO: Teniendo en cuenta que no fue posible adelantar la notificación personal de la Resolución No. 562 de 2013, se notificó por avisó el 20 de junio de 2018.

DÉCIMO SEXTO: El 19 de febrero de 2017, la Asociación Promotora de Proyectos, Servicios y Asesorías Culturales, Sociales y Administrativas-PROACTIVA interpuso medio de control de controversias contractuales en contra de Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Gobierno- y el Instituto Nacional para la Economía Social, en la que solicitó la declaratoria de las Resoluciones Nos. 013 de 2012 y 042 de 2012, por medio de la cual se declaró el incumplimiento del convenio de asociación.

DÉCIMO SÉPTIMO: El 31 de marzo de 2017, el Juzgado Treinta y Cinco Administrativo de Oralidad del Distrito Judicial de Bogotá profirió sentencia de primera instancia bajo el radicado No. 11001333603520140032200, mediante el cual negó las pretensiones de la demanda, decisión que fue confirmada con decisión del 19 de septiembre de 2018, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

DÉCIMO OCTAVO: Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo estipulado en el numeral 3° del artículo 297 del CPACA y lo determinado por la jurisprudencia emanada desde del H. Consejo de Estado, el título base de recaudo en el presente caso, lo constituyen; (i) El Convenio de Asociación No. 0974 de 2010, (ii) Resolución No. 013 de 2012, (iii) Resolución No. 042 de 2012, (iv) Resolución No. 187 de 2012, y (v) 562 de 2013.

DÉCIMO NOVENO: El título ejecutivo, conformado por los documentos anteriormente mencionados, contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible de pagar una suma de dinero a favor de la Secretaria Distrital de Gobierno, dado que: (i) Clara, por cuanto la suma de dinero adeudada es entendible y/o determinada a través de operaciones aritméticas; (ii) Expresa, atendiendo a que consta en los documentos mencionados, esto es en los actos administrativos citados y (iii) Exigible, en atención a que la condición a que se sometió la obligación -esto es la liquidación del contrato- se concretó con la expedición con la Resolución No. 562 de 2013 y dicha obligación no está sometida a plazo alguno, sino que – conforme al artículo 89 del CPACA- es exigible a partir de la notificación de los 27 de junio de 2018.

Con la demanda la parte ejecutante allegó como título de recaudo los siguientes documentos:

- Copia del Convenio de Asociación No. 0974 del 30 de julio de 2010 celebrado entre el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno –

Instituto para la Economía Social IPES y la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Sociales y Administrativas PROACTIVA suscrito por Antonio Miguel Caro Rojas subsecretario de Planeación y Gestión, Armando Aljure Ulloa Director Instituto para la Economía Social IPES, Claudia Esmir Ávila Castellanos Representante legal de Proactiva.

- Copia solicitud de registro presupuestal fecha 30 de julio de 2010 para el contrato No. 0974.
- Copia de certificado de Registro Presupuestal No. 2810.
- Copia Acta de Inicio
- Copia Prórroga No. 1 al convenio No. 0974
- Copia Prórroga No. 2 al convenio No. 0974
- Copia aclaración a la Prórroga de fecha 25 de marzo de 2011
- Copia Prórroga No 3 al convenio No. 0974
- Modificatorio No. 1 Convenio de Asociación No. 0974
- Copia póliza única de cumplimiento a favor de entidades estatales 0502684-2 expedida por suramericana el 20 de mayo de 2011
- Copia de seguro de responsabilidad civil derivado de cumplimiento No. 0149375-8 expedida el 20 mayo de 2011 por suramericana
- Copia póliza de seguro 0502684-2 expedida el 25 de marzo de 2011 por suramericana
- Póliza de seguir 0502684-2 fecha de expedición 28 de marzo de 2011, según prórroga 1 fecha de inicio 29 de marzo de 2011
- Copia de seguro de responsabilidad civil derivado de cumplimiento 0149375-8 marzo 1 de 2011 primera prórroga
- Copia de seguro de responsabilidad civil derivado de cumplimiento 0149375-8 expedida el 4 de mayo de 2011
- Copia de seguro de responsabilidad civil derivado de cumplimiento 0149375-8 expedida el 18 de mayo de 2011
- Copia de seguro de responsabilidad civil derivado de cumplimiento 0149375-8 expedida el 20 de mayo de 2011
- Resolución No. 013 "Por la cual se declara el incumplimiento contractual del convenio de Asociación 974 de 2010 suscrito entre el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Gobierno, el Instituto para la Economía Social IPES y la Asociación Promotora de Proyectos, Servicios y asesorías Culturales Sociales y Administrativas PROACTIVA

- Copia Resolución No. 042 *“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 013 de 11 de enero de 2012”*
- Copia Resolución No. 187 del 23 de marzo de 2012
- Copia Edicto por el cual se notifica Resolución No. 187
- Copia Resolución 562 del 26 de noviembre de 2013
- Oficio radicado 20123810027371 citación a notificación Resolución 042 de 2012
- Formato acta de reunión 11 de enero de 2012
- Formato acta de reunión 20 de enero de 2012
- Oficio 20123810125661 citación a notificación de la Resolución 042 de 2012, dirigido a Seguros Generales Suramericana
- Certificación de envío 4-72
- Estado del envío 4-72
- Edicto notificando Resolución 013 y 042 de 2012
- Oficio 20123810027371 citación notificación a la representante legal de Asociación Promotora de proyectos servicios y asesorías culturales sociales y administrativas (PROACTIVA)
- Formato acta de reunión del 11 de enero de 2012
- Formato acta de reunión 20 de enero de 2012
- Oficio No. 20184200241431 citación notificación Resolución No 562 de 2013 dirigido a representante legal de Asociación Promotora de proyectos servicios y asesorías culturales sociales y administrativas (PROACTIVA)
- Notificación por aviso Resolución No. 562 dirigido a representante legal de Asociación Promotora de proyectos servicios y asesorías culturales sociales y administrativas (PROACTIVA)
- Constancia de ejecutoria Resolución 562 de 2013
- Certificado de existencia y representación de Asociación Promotora de proyectos servicios y asesorías culturales sociales y administrativas (PROACTIVA)

3. CONSIDERACIONES

3.1. Documentos que prestan mérito ejecutivo en materia de contratos

En el marco de la ley 1437 de 2011, el legislador contempló la posibilidad de adelantar ante esta jurisdicción procesos ejecutivos en materia contractual, pues en su artículo 297 estableció lo siguiente:

“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 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.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”.

La expresión “junto con”, permite establecer sin lugar a equívocos que, en determinados escenarios, en compañía del contrato se requiere aportar otros documentos en los que conste la obligación que se reclama por vía judicial, por lo que en esos contextos no es posible predicar la existencia de un título ejecutivo simple.

En esta línea, y en tratándose de ejecución de obligaciones contractuales el requisito de fondo de contener una obligación expresa el título, por regla general no se consigna en un solo documento, por cuanto en principio se requiere de varios instrumentos para demostrar la realidad contractual, de suerte que, corresponde entonces al ejecutante aportar todos los documentos que acrediten el cumplimiento del referido requerimiento, si nos encontramos en presencia de un título complejo¹

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A 17 de julio de 2017, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico, Rad: 25000-23-36-000-2016-01041-01 (58341) “Es de anotar que, por regla general, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, el título ejecutivo es complejo en la medida en que este conformado no solo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la administración y el contratista, en las que conste la existencia de una obligación a favor de este último y sea posible deducir, de manera manifiesta, tanto su contenido como su exigibilidad”

De igual forma, en el artículo 299² de la Ley 1437 de 2011, fijó que para la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por las entidades públicas se deben atender las reglas contempladas en el Código General del Proceso.

De conformidad con el artículo 422 del Código General del Proceso, *“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 el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueban liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia y los demás documentos que señale la ley”*.

Es pertinente recordar que a través del proceso de ejecución se persigue el cumplimiento de una obligación insatisfecha, contenida en un título ejecutivo, razón por la cual, se parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, que sólo resta hacerla efectiva, obteniendo del deudor el cumplimiento de la misma.

En suma, es pertinente aclarar que, los documentos que integren el título ejecutivo deben constituir ineludiblemente plena prueba contra el deudor, aspecto que se hace parte de los requisitos formales exigidos, toda vez que esto es la certeza de la existencia de la obligación.

Por su parte, la doctrina ha referido que los títulos se pueden clasificar en simples y complejos, cuya diferencia se determina por el número de documentos que son necesarios para establecer la obligación. Al respecto se ha dicho:

“Cuando el título ejecutivo conste en un solo documento, se habla de un título ejecutivo simple. Pero si consta en varios documentos, el título ejecutivo será complejo. En materia administrativa, los títulos ejecutivos tienden a estar integrados por varios documentos v.gr, para cobrar el anticipo pactado en el

² “Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el código de procedimiento civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía. “Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”

*contrato estatal, debe aportarse la copia del contrato, así como de la cuenta de cobro que se presentó a la administración para lograr el pago del anticipo”.*³

Sobre el tópicico a que viene haciendo referencia, el Consejo de Estado ha sido claro en manifestar, que en tratándose de títulos derivados de los contratos estatales, estos, por regla general son títulos ejecutivos complejos, es decir, no solo el documento presta mérito ejecutivo, sino que a él deben adosarse una serie de documentos necesarios para establecer su perfeccionamiento, cumplimiento, incumplimiento y hacer liquida la suma reclamada. En este sentido la siguiente providencia:

“Es de anotar que cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado no solo por el contrato, en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaborados por administración y contratista, en las cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo de este último y, de las que se pueda deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de otra. Igualmente puede ser simple cuando la obligación que se cobra consta en un solo documento, que por sí solo da cuenta de ser clara, expresa y exigible, como sucede por regla general, con las obligaciones que constan en el acta de liquidación final del contrato.

Sólo cuando los documentos allegados como recaudo ejecutivo no dejan duda en el juez de la ejecución sobre la existencia de la obligación dada su claridad y su condición de expresa, además de su exigibilidad por ser una obligación pura y simple o porque siendo modal ya se cumplió el plazo o la condición, será procedente librar el mandamiento de pago.

Y tales condiciones no solo se predicen de los títulos valores, sino que pueden predicarse de otros documentos como sucede con el contrato que como fuente de obligaciones bien puede llegar a constituir título ejecutivo, generalmente de la naturaleza de los complejos por cuanto la estructuración del título requiere además del contrato en el que se sustenta la obligación, la demostración del cumplimiento de la condición de la cual pende el pago v.gr el acta en la que consta el recibo por parte de la administración, de la obra o servicio⁴

Igualmente, el Consejo de Estado ha Sostenido:

“Cuando el título es directamente el contrato estatal, se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado no sólo por el contrato sino por una serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título ejecutivo. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado en diversas ocasiones los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza y ha manifestado que: Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación comercial es

³ SUAREZ HERNÁNDEZ, Daniel, El proceso ejecutivo ante la jurisdicción contencioso-administrativa y el cobro coactivo, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Volumen 20, 1996, p.51

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P. Ruth Stella Correa Palacio, auto del 24 de enero de 2007, exp. 31825

difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual. Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato⁵

En el mismo sentido expresó la Sección Tercera en la siguiente providencia:

“Es claro que, si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución⁶

A propósito del título ejecutivo en tratándose de la ejecución contractual, el tratadista Mauricio Rodríguez Tamayo⁷ ha manifestado que:

“En el título ejecutivo contractual el contratista lo integrará a la demanda acompañándolo con los siguientes documentos: 1) original o copia autentica del contrato estatal. Si existen actas adicionales, contratos o convenios que modifiquen el contrato y en ellos consten la obligación que se pretende ejecutar, deberán igualmente anexarse con la demanda; 2) la copia autenticada del certificado de registro presupuestal (...), salvo que se trate del reclamo judicial de intereses, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración (...); 3) la copia autenticada del acto administrativo (...) que probó las garantías, o de sello puesto en el contrato que da fe de la aprobación de las garantías, si son exigibles para ese contrato; 4) las actas parciales de obra, facturas, cuentas de cobros (...), etc; 5) cuando quien haya celebrado el contrato no sea el representante legal de la entidad estatal respectiva, sino que la suscripción del contrato estatal se hizo en virtud de la delegación, será necesario, además de acompañar la copia autentica del acto administrativo que confirió dicha delegación”

3.2. Caso concreto

En el caso bajo examen el señor Luis Ernesto Gómez en calidad de Secretario de Gobierno Distrital de Bogotá D.C., refiere como título ejecutivo el acto administrativo de liquidación del Convenio de Asociación 0974 de 2010, es decir, la Resolución 0562 del 26 de noviembre de 2013, con lo cual pretende el cobro de la suma de Trescientos Ochenta y Seis Millones Doscientos Mil Pesos (\$386.200.000) por concepto del amparo de la póliza de cumplimiento No. 0502684-2, expedida por la Compañía de Seguros SURAMERICANA S.A. hoy

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, providencia de 20 de noviembre de 2003

⁶ La acción ejecutiva ante la jurisdicción Administrativa, Mauricio Rodríguez Tamayo, 5ª edición, librería jurídica Sánchez R Ltda. pág 65-71

⁷

SURA, conforme al artículo segundo de la resolución 013 de 2012 y dispuesta en el artículo segundo de la Resolución 0562.

Por la suma de Trescientos Cuarenta y Siete Millones Cuatrocientos Treinta y Tres Mil Doscientos Tres Pesos M/cte (\$347.433.203), por concepto a reembolsar por parte de la Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales Administrativas PROACTIVA, conforme al artículo tercero de la Resolución 562 de 2013.

En este caso el título ejecutivo es la Resolución 0562 del 26 de noviembre de 2013 que, a su vez, está constituido por la Resolución 013 de 2012, confirmada por la 042 de 2012 y aclarada por la Resolución No. 187 del 23 de marzo de 2012 que, i) declaró el incumplimiento del Convenio de Asociación No. 974 de 2010, ii) ordenó hacer efectiva la cláusula penal pactada en la cláusula vigésima octava equivalente al 20%, es decir, la suma de \$386.200.000 y, iii) la liquidación del convenio.

Respecto de la Resolución No. 0562 del 26 de noviembre de 2013, aduce el ejecutante que adelantó gestiones para efectuar la notificación personal de dicho acto administrativo a la dirección inscrita en el certificado de existencia y representación de la asociación PROACTIVA sin obtener resultado positivo, por ello lo notificó por aviso el 20 de junio de 2018.

El artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A. dispone:

“Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

Art.91. - Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentra sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia”.*

En este caso se tiene que la Resolución 0562 del 26 de noviembre de 2013, se notificó por aviso en razón a que el ejecutante señaló que los radicados para realizar la notificación personal fueron devueltos por la empresa de correo 4-72 argumentando que el destinatario ya no reside. Por lo anterior dicha notificación se efectuó por aviso el 20 de junio de 2018, es decir cinco años (5) después de estar en firme aquel acto administrativo, situación que permite colegir que el título ejecutivo perdió ejecutividad y por tanto no se podrá exigir el cobro de la obligación.

Ahora bien, dentro de la Resolución 0562 de 2013, en su artículo 2° dispone:

“ARTÍCULO SEGUNDO: *De acuerdo con el artículo segundo de la Resolución No. 013 del 11 de enero de 2012, por el cual se declara el incumplimiento contractual del convenio de asociación No. 0974 de 2010, se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en la cláusula Vigésima Octava del Convenio, equivalente en un veinte por ciento (20%) del valor total del convenio es decir la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$386.200.000,00), suma esta que se tendrá como pago parcial pero no definitivo de los perjuicios sufridos por la secretaría Distrital de Gobierno ante el incumplimiento de PROACTIVA”.* Subraya fuera del texto.

Refiere la parte ejecutante dentro de los hechos de demanda que la ejecutada PROACTIVA interpuso el 19 de febrero de 2017, medio de control de controversias contractuales en contra de la Resolución No. 013 del 11 de enero de 2012, en la que solicitó la declaratoria de dicho acto administrativo que declaró el incumplimiento del Convenio de Asociación No. 0974 de 2010.

Aquí la Resolución 013 de 2012, impuso la sanción establecida en la cláusula vigésima octava del convenio de asociación 0974 de 2010, equivalente al 20% del valor total del convenio, es decir, (\$386.200.000), sin embargo, en la actualidad no hay certeza si la obligación es clara, expresa y exigible como quiera que aquel acto administrativo data del año 2012, y fue demandado ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el año 2017, como se dijo en precedencia y revisado el dentro del plenario no se allega prueba alguna de la firmeza y ejecutoria del mismo, y por los años que han pasado se entendería que no es exigible a la aseguradora.

El Decreto 4828 de 2008, en su artículo 14 dispone:

“Artículo 14. Efectividad de las garantías. Cuando se presente alguno de los eventos de incumplimiento cubiertos por las garantías previstas en este decreto, la entidad contratante procederá a hacerlas efectivas de la siguiente forma:

(...)

14.3 En los demás casos de incumplimiento, una vez agotado el debido proceso y garantizados los derechos de defensa y contradicción del contratista y de su garante proferirá el acto administrativo correspondiente en el cual declarará el incumplimiento, procederá a cuantificar el monto de la pérdida o a hacer efectiva la cláusula penal, si ella está pactada y a ordenar su pago tanto al contratista como al garante. Para este evento el acto administrativo constituye la reclamación en las garantías otorgadas mediante póliza de seguro.

Todas las acciones derivadas del contrato de seguro, inclusive aquellas que apuntan obtener el pago de la respectiva indemnización, se sujetan a los términos de prescripción ordinaria y extraordinaria contenidas en el artículo 1081 del C.Co que dispone:

“Art. 1081 del C. De Co. – La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria”.

La prescripción ordinaria será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

Por cuanto lo que define la procedencia de una u otra, a juicio de la Corte, es i) “el quien” está ejerciendo la acción, es decir, la calidad del demandante y si le era exigible o no conocer el siniestro, y ii) el momento en que este se produjo; porque la acción ordinaria, de 2 años, procede frente a quienes, siendo personas capaces, supieron o debieron saber de la existencia del siniestro, y corre desde el momento en que, precisamente, tuvieron conocimiento o debieron tenerlo sobre dicho hecho; es decir, que se trata de una acción subjetiva que califica la capacidad del interesado y tiene en cuenta el conocimiento suyo sobre la ocurrencia del siniestro, en cambio la prescripción extraordinaria, es objetiva, en la medida en que, independientemente quien sea el interesado, capaz o incapaz, por cuanto la misma norma dice que procede contra toda clase de persona, el término es de cinco años, corre inexorablemente, a partir ya no del momento en que se conoció o debió conocer el siniestro, sino del mismo momento en que el mismo se produjo efectivamente⁸.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera E. No. 5425A de 2016

Para el caso bajo examen, ya dijimos que el acto administrativo constituye la reclamación en las garantías otorgadas mediante póliza de seguro. Que la administración expidió en el año 2012, la Resolución 013 de 2012, la cual impuso la sanción equivalente al 20% del valor del convenio (\$386.200.000) y data del año 2012, o sea, han transcurrido nueve (9) años, por consiguiente, se presenta la prescripción extraordinaria.

Ahora bien, la Liquidación Unilateral de un Contrato Estatal, debe ser dispuesta mediante acto administrativo contra el cual, únicamente, procede el recurso de reposición. Se debe acompañar con la demanda ejecutiva el respectivo Contrato y, si es el caso, los acuerdos que lo modifican; el Acto Administrativo que lo liquidó unilateralmente; los actos que resolvieron los recursos, si fueron interpuestos; del mismo modo, prueba de la correcta notificación de las decisiones administrativas. Es necesario que el Acto Administrativo se encuentre ejecutoriado y notificado para que pueda ser oponible al contratista y al tercero garante de las obligaciones contractuales. Por lo que en el escenario tenemos:

Resolución No. 562 del 26 de noviembre de 2013

En la parte resolutive del acto administrativo en mención se señaló:

“ARTÍCULO PRIMERO. -Liquidar Unilateralmente el Convenio de Asociación No. 0974 del 2010, celebrado entre la Secretaría Distrital de Gobierno Instituto para la Economía Social IPES y LA ASOCIACION PROMOTORA DE PROYECTOS SERVICIOS Y ASESORIAS CULTURALES SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS PROACTIVA:

PLAZO INICIAL DEL CONVENIO	SEIS (6) MESES Y/O HASTA AGOTAR RECURSOS A PARTIR DEL 27 DE AGOSTO DEL 2010
PRORROGA NO. 1	30 DÍAS CALENDARIO A PARTIR DEL 26 DE FEBRERO DE 2011
PRORROGA NO. 2	30 DÍAS CALENDARIO A PARTIR DEL 29 DE MARZO DE 2011
PRORROGA NO. 3	30 DIAS CALENDARIO A PARTIR DEL 28 DE ABRIL DE 2011
FECHA ACTA DE INICIO	27 DE AGOSTO DE 2010
3. ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO	

CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL NÚMERO	FECHA	VALORES
VALOR TOTAL DEL CONVENIO			\$1.931.000.000
VALOR APOORTE DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO	2810	30 JULIO DE 2010	\$1.064.000.000
VALOR APOORTE IPES			\$750.000.000
CONTRAPARTIDA DEL COEJECUTOR			\$117.000.000
ADICIONES			\$0
VALOR TOTAL DEL CONVENIO			\$1.931.000.000

VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL COEJECUTOR PERIODO EFECTIVAMENTE LABORADO O PRODUCTOS EFECTIVAMENTE ENTREGADOS			\$1.285.166.797
VALOR GIRADO REAL GIRADO ENTRE LA SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO Y EL IPES			\$1.632.600.000
VALOR GIRADO SEGÚN ESTADO DE CUENTA EXPEDIDO POR LA DIRECCION FINANCIERA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO CORRESPONDIENTE AL APOORTE DE LA MISMA			\$957.600.000
VALOR GIRADO SEGÚN ESTADO DE CUENTA EXPEDIDO POR LA DIRECCION FINANCIERA DEL IPES			\$675.000.000
VALOR GIRADO Y ENTREGADO AL COEJECUTOR EL CUAL NO FUE EJECUTADO REALMENTE			\$\$347.433.203
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA			\$0
SALDO SIN EJECUTAR DEL VALOR APOORTE DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO DE BOGOTÁ			\$106.400.000
SALDO SIN EJECUTAR DELL VALOR APOORTE DEL IPES			\$75.000.000
VALOR DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA, POR SANCION			\$386.200.000

Según Estado de Cuenta No. 922 y 923 del 15 de MARZO de 2012 expedido por la Dirección Financiera de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, **el cual hace parte integral de la presente liquidación y según estado de cuenta del 31 de diciembre de 2011, expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera del IPES el cual hace parte Integral de la presente acta de liquidación*".
Resaltado fuera del texto.

De la Resolución No. 562 del 26 de noviembre de 2013, -que dispuso la liquidación unilateral el Convenio de Asociación No. 0974 de 2010-, en su artículo primero se puede extraer, el estado de cuenta No. 922 y 923 del 15 de marzo de 2012, expedido por la Dirección Financiera de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, y estado de cuenta del 31 de diciembre de 2011, expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera del IPES hacen parte de la liquidación.

Dichos estados de cuenta no fueron aportados junto con la demanda ejecutiva, a pesar de que la misma administración en su acto administrativo de liquidación refiere que hacen parte integral de la liquidación, por ende, no hay claridad respecto de la suma de \$ 347.433.203 a reembolsar por parte de PORACTIVA, aunado a que, no hay pruebas de ejecución de las diferentes sumas señaladas en el cuadro dispuesto en la Resolución No. 0562 de 2013. Situación que no permite tener claridad respecto del cobro de dicha cantidad.

Asimismo, de la lectura del Convenio de Asociación No. 0974 las partes en aquella oportunidad pactaron:

Convenio de Asociación No. 974 de 30 de julio de 2010 (Estipulaciones Contractuales)

“CLÁUSULA PRIMERA – OBJETO: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para fortalecer las unidades productivas constitutivas por la población en condición de desplazamiento asentada en el parque Tercer Milenio.

CLÁUSULA CUARTA: OBLIGACIONES CONJUNTAS DE LA SECRETARÍA, EL IPES Y EL COEJECUTOR:

1. Suscribir el acta de inicio del convenio.
2. Coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del convenio.
3. Participar en la gestión del convenio, desde el área de su competencia y de acuerdo con los compromisos establecidos.
4. Asegurar la coordinación de los procesos operativos que se generen con ocasión del objeto del presente Convenio.
5. Suscribir el acta de liquidación del Convenio.
6. Participar en el comité de seguimiento del Convenio, de conformidad con lo descrito en el anexo técnico, el cual hace parte integral del presente documento.

CLÁUSULA QUINTA VALOR: El presupuesto oficial para el presente Convenio de Asociación es hasta por la suma de UN MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$1.931.000.000) distribuidos de la siguiente forma: LA SECRETARIA DISTIRTAL DE GOBIERNO aportara a este Convenio la suma de MIL SETENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.064.000.000) recursos con cargo al rubro del Proyecto 295 “Atención Integral a la Población Desplazada”, el Instituto para la Economía Social aportara la suma de SETECIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE.(\$750.000.000) y el ejecutor aportara la suma de CIENTO DIECISIETE MILLONES M/CTE.(\$117.000.000) como contrapartida. – PARÁGRAFO: los impuestos y retenciones que surjan del presente Convenio corren por cuenta del COEJECUTOR, para cuyos efectos la SECRETARÍA y el IPES, harán las retenciones del caso y cumplirá las obligaciones fiscales que ordene la normatividad vigente.

CLAUSULA SÉPTIMA – FORMA DE DESEMBOLSO: La Secretaria Distrital de Gobierno y el IPES transferirán los recursos aportados al convenio de la siguiente manera: 1) Un primer desembolso del 50% del valor total de los recursos aportados por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto para la Economía social IPES a los diez (10) días calendario de haber sido perfeccionado el Convenio y aprobadas las garantías previa presentación del cronograma de actividades de Convenio, El Plan de Acción del proceso, incluyendo la relación de las actividades a desarrollar, los tiempos proyectado en meses, los recursos financieros que éstas involucran y las metas que se pretenden alcanzar con sus respectivos indicadores. De esta manera y en el proceso de seguimiento y evaluación, la ejecución periódica de las metas financieras corresponderá con la ejecución de las metas físicas del proyecto. 2) un segundo (2do) desembolso del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos aportados por la Secretaría Distrital de Gobierno y del Instituto para la Economía Social IPES a los treinta (30) días de firmado el Convenio, previa aprobación de los informes de ejecución técnica y financiera por parte de los respectivos supervisores del convenio. 3) Un tercer desembolso del diez (10%) del valor total de los recursos aportados por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto para la Economía Social IPES al tercer (3er) desembolso del diez (10%) del valor total de los recursos mes de ejecución del Convenio previa aprobación de los informes de ejecución técnica y financiera por parte de los respectivos supervisores del Convenio. 4) Un cuarto (4to) y último desembolso del diez (10%) restante a la terminación del convenio y una vez se haya cumplido la

meta de apalancamiento de las unidades productivas de la Fase II del Proyecto y aprobado los informes de ejecución técnica y financiera del Convenio y el informe final con los registros y productos entregables del mismo.

PARÁGRAFO PRIMERO: *Teniendo en cuenta que los recursos están destinados principalmente al apalancamiento financiero de las unidades productivas, su fortalecimiento y sostenibilidad socioeconómica, el Coejecutor deberá hacer la devolución de los recursos específicos de apalancamiento, no invertidos por ausencia, incumplimiento u otras razones que se puedan presentar con la población desplazada de la II Fase. Cada una de las inversiones, deberá ser acompañada por los soportes correspondientes a facturas y recibos originales con el acta firmada por el beneficiario en que conste el recibido a satisfacción de este apoyo, estos acompañarán mensualmente los informes de ejecución financiera. La forma de pago estipulada en este numeral estará sujeta a la Programación de Recursos del Programa Anual de Caja PAC, los recursos disponibles en la Tesorería Distrital. La Secretaría de Gobierno y el Instituto para la Economía Social IPES consignarán los pagos del Convenio en una entidad financiera indicada por el proponente donde este posea una cuante corriente de o de ahorros que el COEJECUTOR señale en una de las 21 entidades financieras afiliadas al sistema automático de pagos, previos los descuentos de ley. Los desembolsos serán cancelados por medio de la Tesorería distrital, en pesos colombianos.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Los desembolsos serán efectuados por la SECRETARÍA y el IPES al COEJECUTOR deberán destinarse exclusivamente a la ejecución del objeto establecido en el presente Convenio.*

CLÁUSULA OCTAVA – PLAZO: *El plazo de ejecución del presente Convenio será de seis (6) meses y/o hasta agotar recursos previos el cumplimiento de los requisitos de ejecución del convenio, este deberá ser liquidado por las partes dentro del término cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución.*

CLÁUSULA VIGESIMA QUINTA – DOCUMENTOS ANEXOS: *Forman parte integrante de este convenio los siguientes documentos 1. Estudio de conveniencia y oportunidad, 2. Actas y demás documentos que se expidieron en desarrollo del proceso contractual, 3. Certificados de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal, 4. Propuesta del COEJECUTOR y demás documentos que durante el perfeccionamiento y la ejecución del convenio se allegue.*

CLÁUSULA VIGESIMA OCTAVA- PENAL PECUNIARIA: *En caso de incumplimiento total o parcial de cualquiera de las obligaciones a cargo del COEJECUTOR o declaratoria de caducidad habrá lugar al pago de una sanción pecuniaria a cargo de este equivalente al 20% del valor del convenio, suma que se tendrá como pago parcial pero no definitivo de los perjuicios que sufra la Secretaría Distrital de Gobierno por el incumplimiento. PARÁGRAFO El valor de la cláusula penal tendrá será descontado de cualquier saldo que resulte a favor del COEJECUTOR por razón de este convenio si lo hubiere, lo cual autoriza expresamente, y si esto no fuere posible se cobrará por jurisdicción Contenciosa Administrativa”*

Dicho lo anterior, en la cláusula “**VIGÉSIMA QUINTA - DOCUMENTOS ANEXOS**” se señaló que hacen parte integral del convenio los documentos i) Estudio de conveniencia y oportunidad y ii) actas y demás documentos que se expidieron en desarrollo del proceso contractual iii) propuesta del ejecutor. Tales documentos no fueron aportados por lo tanto no se encuentra configurado el título complejo.

Sumado a lo anterior, el convenio lo suscribió el señor Antonio Miguel Caro en calidad de subsecretario de Planeación y Gestión de la Secretaría Distrital de

Gobierno quien actúa en nombre del Distrito en virtud de la delegación, asimismo, las prórrogas del convenio las suscribió la señora Ana Lucia López Pinzón en virtud de la delegación; por lo que era necesario que, el ejecutante aportara la copia del acto administrativo que confirió dicha delegación, situación que no se acreditó.

Por lo expuesto en precedencia, se tiene que, no existe certeza sobre la existencia de las obligaciones y los valores por los cuales el demandante solicita se libre mandamiento; de igual manera se tiene que, el titulo ejecutivo complejo no se encuentra constituido, como quiera que fue presentado de manera incompleta pese a que el ejecutante allegó un número plural de documentos con tal propósito, por ende, al no tener claridad de las obligaciones que allí se derivan, ni sobre su actual exigibilidad; este Despacho se abstendrá de librar el mandamiento de pago por las sumas señaladas en el escrito de demanda, conforme a las consideraciones hechas en antelación.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado por el señor Luis Ernesto Gómez Londoño en calidad de Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., a través de apoderada judicial en contra de Asociación Promotora de Proyectos Servicios y Asesorías Culturales y Administrativas PROACTIVA y Seguros Generales Suramericana S.A. (Sura).

SEGUNDO: Una vez en firme el presente proveído devuélvase la demanda con sus anexos al demandante, sin necesidad de desglose.

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

CUARTO: RECONÓZCASE personería a la abogada Edith Yanire Bautista Rodríguez identificada con cédula de ciudadanía número 40.045.448 y portadora de la T.P. número 226.429 del C.S. de la J.

PROCESO: 11001334306620210002300
ACCIONANTE: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
ACCIONADA: ASOCIACION PROMOTORA DE PROYECTOS SERVICIOS Y ASESORIAS CULTURALES
SOCIALES Y ADMINISTRATIVAS PROACTIVA
ACCION: EJECUTIVO - CONTRACTUAL

Notifíquese y cúmplase.

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA
JUEZ**

Firmado Por:

**Milton Jojani Miranda Medina
Juez
Juzgado Administrativo
Sección 066 Tercera
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:

a51df0a4c10f1a5d234ef1e10ff36d93e6c8f421753ccc7a7a52865eddc4a3dd

Documento generado en 14/10/2021 12:43:44 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**