

CONTRATO ESTATAL –convenio de mandato de administración y pago – Acción ejecutiva – Naturaleza de los contratantes – Competencia

Las acciones ejecutivas competen por regla general a la justicia civil, excepto cuando, como el caso de autos, se trata de hacer efectivas obligaciones derivadas de un contrato estatal. Siendo así y como el demandante pretende una orden de pago, en razón del «CONVENIO DE MANDATO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO», celebrado entre el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica –CELAPEH-, en calidad de mandante y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- y en consideración a que el instituto se comprometió a desarrollar el supuesto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, al respecto vale considerar, en cuanto a la naturaleza de las partes contratantes, que el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica es «[u]na organización internacional no gubernamental, sin ánimo de lucro, dedicada a la promoción y coordinación del desarrollo de la Pequeña hidroeléctrica [PEH] en América Latina» y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- un «establecimiento público de carácter departamental descentralizado de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente», creado para prestar servicios de «financiación, captación, administración de recursos, asesoría y capacitación administrativa financiera y presupuestal, así como identificación y estructuración de proyectos, dada la naturaleza del Instituto demandado; en consideración a que el objeto del contrato de administración y pago recae sobre recursos públicos y debido al alcance del inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, no queda sino concluir que el conocimiento de las controversias surgidas al respecto, incluyendo la ejecución de obligaciones, deberán ser conocidas por esta jurisdicción.

CONTRATO ESTATAL– Convenio de mandato de administración y pago Requisitos – Título –Mandamiento ejecutivo

En primer lugar, cabe recordar que si no se cuenta con un título ejecutivo no puede instaurarse esta acción, como tampoco pretender un mandamiento de pago. Es decir, quien pretenda hacer efectiva una obligación deberá demostrar su existencia, exigibilidad y liquidez con absoluta claridad, esto es que para emitir la orden impetrada no sea menester enjuiciar los documentos que la respaldan; porque, de no ser ello así, las pretensiones del Centro Latinoamericano deberán tramitarse siguiendo, para el efecto, las previsiones del juicio ordinario que permiten, antes de ejecutar la obligación, determinar los sujetos activo y pasivo, su monto, al igual que su exigibilidad. Al respecto esta Corporación ha señalado:

«La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título ejecutivo. Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante.

Lo anterior, al tenor del artículo 488 del C.P. Civil, significa que dicho título debe constituir plena prueba contra el deudor a quien deba pedirse su ejecución.

El título ejecutivo puede surgir de un contrato pero siempre resulta indispensable que la obligación que lo conforma sea clara, expresa y exigible»¹.

Cabe recordar que si no se cuenta con un título ejecutivo no puede instaurarse esta acción, como tampoco pretender un mandamiento de pago. Es decir, quien pretenda hacer efectiva una obligación deberá demostrar su existencia, exigibilidad y liquidez con absoluta claridad, esto es que para emitir la orden impetrada no sea menester enjuiciar los documentos que la respaldan. De donde se colige que se impone acudir a medios distintos a los que se enuncian como título ejecutivo, para comprobar su existencia, exigibilidad y liquidez.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 27 de enero de 2005, Radicación número: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322), Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013)

Radicación número: 05001-23-25-000-2010-01313-01(45236)

Actor: CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA PEQUEÑA HIDROELECTRICA

Demandado: INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA

Referencia: APELACION AUTO - ACCION EJECUTIVA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de negar el mandamiento de pago pretendido, porque la obligación que se pretende ejecutar *“no aparece en forma explícita, esto es, expresa, clara y exigible en el Contrato No 1318 de Administración y Pago que se presenta como título de recaudo”*.

ANTECEDENTES

1. El 19 de diciembre de 2007, el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica -CELAPEH- y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, celebraron el contrato que denominaron “CONVENIO DE MANDATO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO”, con el objeto de que el Instituto administrara, durante un año, recursos financieros que le depositaría el centro contratante, en la cuenta de depósitos n.º 10005368 a nombre del CELAPEH².
2. El convenio suscrito el 19 de diciembre de 2007 se sujetó a las normas civiles y comerciales aplicables a la materia, de conformidad con la cláusula novena del acuerdo.

² No se conoce la entidad en la que se harían los depósitos.

3. Vencido el plazo, el CELAPEH remitió varias comunicaciones³ y un derecho de petición⁴ al Director del IDEA, *“reiterando la terminación del convenio y solicitando que los dineros depositados en la cuenta del **CELAPEH** ante el **IDEA** le sean trasladados a su cuenta corriente No 2150029958 del Banco Colmena⁵, lo cual a la fecha no se ha hecho efectivo”*.
4. En la demanda se afirma que, *“según el último informe recibido del **IDEA**, el saldo en cuenta a favor del **CELAPEH** al 30 de septiembre de 2009 ascendía a la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL MILLONES, CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTE Y CUATRO (sic) PESOS (\$651.446.824)”*.
5. El 21 de mayo de 2010, el CELAPEH ante esta jurisdicción y en ejercicio de la acción ejecutiva de mayor cuantía, solicitó librar orden de pago a su favor, *“por la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL MILLONES, CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS VEINTE Y CUATRO PESOS (\$651.446.824)** según certificación del IDEA del día 5 de Octubre de 2009, como capital, más los rendimientos financieros desde dicha fecha hasta la fecha en que se haga efectivo el mandamiento, y que se reconozcan intereses de mora a partir del vencimiento del convenio”*.
6. En la demanda se asegura que i) *“los documentos objeto de recaudo y que conforman el título complejo provienen del demandado, que tiene en su poder unos recursos de mi poderdante, con el fin de cumplir la entidad su objeto social, lo que implica una serie de perjuicios incalculables hasta la fecha”* y ii) *“al tratarse de un TÍTULO EJECUTIVO COMPLEJO, pero a la vez indicándole que reposan en le (sic) proceso los originales de los documentos básicos^[6] que conforman el correspondiente título ejecutivo. Estos los aportados se debe*

³ Folios 16 y 17 del cuaderno del Tribunal.

⁴ Folio 18 del cuaderno del Tribunal.

⁵ Hoy Banco Caja Social BCSC.

⁶ 1. Copia del convenio de administración de recursos n.º 1318, en donde constan las obligaciones y el vencimiento del mismo, 2. Oficio del IDEA n.º 0006642 mediante el cual se envía el informe de ejecución y movimientos de la cuenta del CELAPEH, 3. Estado de la cuenta de depósitos n.º 10005368 emitido por el IDEA según el cual el saldo en dicha cuenta a favor del CELAPEH a 30 de septiembre de 2009, ascendía a \$651.446.824 y 4. Comunicaciones del CELAPEH al IDEA el 19 de diciembre de 2008 y el 28 de enero de 2009 y un derecho de petición de fecha del 3 de marzo de 2009, en donde se señala la caducidad del convenio y se solicita el traslado del saldo a su favor a una cuenta de un banco comercial.

*considerar, que dan plena claridad y certeza del monto a recaudar*⁷.

7. El Juzgado Veintiocho Administrativo del Circuito de Medellín, mediante auto del 28 de mayo de 2010, envió por competencia el asunto al Tribunal Administrativo de Antioquia, quien resolvió librar el mandamiento de pago solicitado por la suma de \$651.446.884, *“correspondientes al capital adeudado, derivado del **CONVENIO DE MANDATO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO** obrantes a folios 11 y (sic) en contra del IDEA”*. Para el efecto señaló que *“el título que sirve de base a la ejecución es el **“CONVENIO DE MANDATO DE CELEBRACIÓN Y PAGO”** obrante a folios 11”*, que se trata de un título ejecutivo complejo y que la demanda instaurada reúne los requisitos del artículo 75 y siguientes del C.P.C.

8. El 19 de agosto de 2010, el IDEA recurrió la providencia, fundado en la inexistencia de título ejecutivo. Además de poner de presente lo anterior, sostuvo que i) *“se sustrajo de autorizar los pagos considerando que las cuentas de cobro presentadas para tales efectos no contaban con los soportes y requisitos legales para proceder en tal sentido”* y que si bien la entidad ejerció un mandato, *“estaba en la obligación no solo contractual sino legal de verificar los requisitos y soportes suficientes para cada pago con cargo a los recursos del Convenio, ya que se trata de “recursos públicos”; ii) el demandante no se encuentra legitimado en la causa para exigir el pago de los recursos asignados al convenio, pues no es el acreedor de los mismos y iii) existe entre las mismas partes un pleito pendiente, en razón de que, durante el plazo de ejecución del convenio, “el IDEA no realizó los pagos solicitados por el CELAPEH, razón por la cual el CELAPEH, presentó acción contractual contra el IDEA ante el Tribunal Administrativo de Antioquia y radicada 2009 - 1400 ante el Magistrado Dr. Omar Enrique Cadavid Morales, en la cual tiene como pretensiones (sic); las cuales tienen por objeto la devolución de los recursos administrados por el IDEA al CELAPEH; pretensiones similares a las solicitadas en el proceso ejecutivo que nos convoca”*⁸.

9. El CELAPEH descorrió el traslado con el propósito de que se tenga presente

⁷ A la demanda se adjunta el “Estado de Cuenta de Depósito”, elaborada por el IDEA el 30 de septiembre de 2009 y remitida al proceso el 21 mayo 2010 por el CELAPEH, en donde se evidencia un “nuevo saldo” de 651.446.824 pesos –folio 15 del cuaderno del Tribunal-.

⁸ El IDEA allega al expediente copia de la demanda contractual en mención, con fecha de radicación del 15 de octubre de 2009. (Folios 43 a 53 del cuaderno del Tribunal).

que el Convenio n.º 1318 “no cabe dentro del ámbito de aplicación de la Ley 80, pues en este caso no es una entidad pública –el IDEA- quien contrató para el Estado unos servicios con una entidad privada –el CELAPEH- sino exactamente lo contrario. Por medio del convenio en discusión, una entidad privada –el CELAPEH- contrató, para sí misma, unos servicios de intermediación financiera en la administración de sus recursos, con una entidad pública, -el IDEA. De hecho, la cláusula novena del Convenio 1318 establece que para el mismo se rige por las normas civiles y comerciales aplicables a la materia”. Señaló también el actor que “el demandado: a). Presupone erróneamente que los requisitos legales aplicables son los que establece la Ley 80 y b). Pretende que sea el Contratante (CELAPEH), no el Contratista (IDEA) quien debía cumplir con dichos requisitos”.

Providencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto del 1 de noviembre de 2011, resolvió reponer el auto del 8 de julio de 2010 y en su lugar negar el mandamiento de pago librado en contra del IDEA, basado en las siguientes consideraciones:

“Como bien puede verse, las pretensiones anteriores son propias de una acción contractual, entre las cuales se destaca la petición consistente en la devolución de los recursos del CELAPEH, administrados por el IDEA, solicitud que llevó a CELAPEH instaurar la demanda ejecutiva que hoy nos ocupa.

9. Agréguese a lo anterior, que el contrato con el que ha pretendido constituirse el título ejecutivo, no contiene una obligación clara, expresa y exigible, y tampoco puede deducirse de las estipulaciones la existencia de un acreedor con su correlativo deudor, como que se trata en realidad de un contrato de administración, que se aduce como incumplido por parte de la administradora IDEA. Todo esto nos lleva a concluir que la acción procedente para dirimir las controversias entre CELAPEH y el IDEA, derivadas del Contrato de Administración suscrito entre ellas es la contractual, no la ejecutiva de la referencia, como erróneamente lo considera la entidad demandante”.

(...)

10. *En conclusión, de acuerdo con lo visto, el contrato No 1318 de administración y pago, suscrito entre el IDEA y CELAPEH, no contiene una obligación expresa, clara y exigible susceptible de ser demandada acudiendo al ejercicio de la acción ejecutiva”.*

Recurso de apelación

El 11 de noviembre de 2011, el CELAPEH interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia antes referida. Para el efecto sostuvo que, como los recursos económicos objeto de la demanda le pertenecen, la obligación de reintegrarlos cumple las exigencias requeridas para ordenar su pago. En cuanto a la evidencia documental allegada al proceso por el Instituto demandado advierte que, sin perjuicio de lo manifestado por éste, lo cierto es que los recursos comprometidos son públicos, al tiempo que pone de presente que *“la Gobernación NO celebró ningún convenio con el IDEA, sino que se limitó a dar cumplimiento al compromiso adquirido con el CELAPEH y aportó a su patrimonio unos recursos con una destinación inequívoca: Gastos de funcionamiento”.*

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto del 3 de septiembre de 2012, resolvió rechazar por improcedente el recurso de reposición y conceder en el efecto suspensivo la alzada que se procede a decidir.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 129 del Código Contencioso Administrativo y 61 de la Ley 1395 de 2010, corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los autos proferidos en primera instancia por los tribunales administrativos y a esta Sala definir el que controvierte el auto que resuelve sobre el mandamiento de pago, de conformidad con los artículos 181 y el artículo 146A del Código Contencioso Administrativo, como quiera que se trata de dar lugar a un proceso de ejecución o finalizar el trámite iniciado para que se surta el cauce que corresponde.

Antes de entrar a exponer la motivación de la decisión, es preciso considerar si corresponde a esta jurisdicción el conocimiento del asunto, dado que, como se sabe, las acciones ejecutivas competen por regla general a la justicia civil, excepto cuando, como el caso de autos, se trata de hacer efectivas obligaciones derivadas de un contrato estatal. Siendo así y como el demandante pretende una orden de pago, en razón del “CONVENIO DE MANDATO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGO”⁹, celebrado entre el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica –CELAPEH-, en calidad de mandante y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- y en consideración a que el instituto se comprometió a desarrollar el supuesto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993¹⁰, al respecto vale considerar, en cuanto a la naturaleza de las partes contratantes, que el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica es “[u]na organización internacional no gubernamental, sin ánimo de lucro, dedicada a la promoción y coordinación del desarrollo de la Pequeña hidroeléctrica (PEH) en América Latina”¹¹ y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- un “establecimiento público de carácter departamental descentralizado de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”, creado para prestar servicios de “financiación, captación, administración de recursos, asesoría y capacitación administrativa financiera y presupuestal, así como identificación y estructuración de proyectos”¹².

Además, en lo que tiene que ver con el objeto contractual, se conoce que las partes acordaron que “[e]l IDEA actuara como intermediario financiero en la administración de los recursos económicos que el CELAPEH deposite en el IDEA para realizar su objeto social, como se estipula en el certificado de existencia y representación legal”. Recursos estos que, de conformidad con la cláusula segunda del contrato n.º 1318, serían el resultado de aportes provenientes de la Gobernación de Antioquia y del Instituto.

Ahora, en punto al régimen aplicable a los contratos financiados con fondos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público, para el efecto el CELAPEH, vale recordar que la Corte Constitucional, al

⁹ El cual se rige por la Ley 80 de 1993.

¹⁰ “Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes”.

¹¹ <http://www.celapeh.org/celapeh.html> Página consultada el día 12 de febrero de 2013.

¹² Artículo primero de la Resolución de Junta Directiva 090 de 2000 del IDEA.

resolver el cargo formulado contra el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80, ya relacionado, fundado en la violación del derecho a la igualdad, en razón del régimen aplicable, en sentencia del 16 de marzo de 2004¹³, además de dejar en claro que se trata de la única posibilidad para someter los contratos estatales a estatutos foráneos, sostuvo:

“Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, “(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes”. Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado”.

En este orden de ideas, dada la naturaleza del Instituto demandado; en consideración a que el objeto del contrato de administración y pago recae sobre recursos públicos y debido al alcance del inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, no queda sino concluir que el conocimiento de las controversias surgidas al respecto, incluyendo la ejecución de obligaciones, deberán ser conocidas por esta jurisdicción.

2. Del mandamiento ejecutivo

¹³ Sentencia C-249 de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería.

En primer lugar, cabe recordar que si no se cuenta con un título ejecutivo no puede instaurarse esta acción, como tampoco pretender un mandamiento de pago. Es decir, quien pretenda hacer efectiva una obligación deberá demostrar su existencia, exigibilidad y liquidez con absoluta claridad, esto es que para emitir la orden impetrada no sea menester enjuiciar los documentos que la respaldan; porque, de no ser ello así, las pretensiones del Centro Latinoamericano deberán tramitarse siguiendo, para el efecto, las previsiones del juicio ordinario que permiten, antes de ejecutar la obligación, determinar los sujetos activo y pasivo, su monto, al igual que su exigibilidad. Al respecto esta Corporación ha señalado:

“La obligación debe ser clara, expresa y exigible para que del documento que la contenga, pueda predicarse la calidad de título ejecutivo. Si es clara debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea expresa se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y exigible cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende pedirse su cumplimiento en ese instante.

Lo anterior, al tenor del artículo 488 del C.P. Civil, significa que dicho título debe constituir plena prueba contra el deudor a quien deba pedirse su ejecución.

El título ejecutivo puede surgir de un contrato pero siempre resulta indispensable que la obligación que lo conforma sea clara, expresa y exigible”¹⁴.

Sin que se descarte la posibilidad de que, para obtener una orden de pago, se cuente con un título complejo, al respecto esta Corporación ha señalado¹⁵:

“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 otra serie de documentos cuya integración con aquel, permiten deducir la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, esto es, de un título

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 27 de enero de 2005, Radicación número: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322), Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera. Providencia del 27 de enero de 2005, Radicación número: 27001-23-31-000-2003-00626-01(27322), Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

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 negocial, es 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, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato.”¹⁶

En el mismo sentido se expresó esta sección en reciente 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 ejecución.”¹⁷

No obstante, en el *sub lite*, al tiempo que se pretende hacer efectivas prestaciones derivadas de un contrato estatal, los documentos allegados, -como se verá- no permiten emitir la orden de pago impetrada, esto es, no dan lugar, *ab initio*, a considerar que la demandada deberá sin más, responder por el pago de \$651.446.824, más los intereses legales causados a partir del 5 de octubre de 2009 y de mora “*a partir del reconocimiento del Convenio*”. De donde se colige que se impone acudir a medios distintos a los que se enuncian como título ejecutivo, para comprobar su existencia, exigibilidad y liquidez¹⁸.

¹⁶ Pié de Página número 1 del texto citado. Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25061, providencia de 20 de noviembre de 2003.

¹⁷ Pié de Página número 2 del texto citado. Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 25.356, providencia de 11 de noviembre de 2004.

¹⁸ Sentencia del 27 de enero de 2005. Sección Tercera. Rad. 27.322.

3. Sub Lite

Efectivamente, como quedó expuesto, el Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica –CELAPEH- recurre para que se modifique la providencia que niega el mandamiento de pago que el mismo pretende, fundado en que de la documentación anexa a la demanda se deriva una obligación clara, expresa, líquida y exigible a cargo del Instituto demandado, de hacerle entrega de la suma de \$651.446.824 y responder por rendimientos financieros e interés de mora.

Empero, del “Convenio de Mandato de Administración y Pago” ya referido, como de los anexos con los que se cuenta, esto es, actas de compromiso e informes mensuales de estado de cuenta, suministrados por el IDEA, no se colige que el 5 de octubre de 2009 la demandada tenía que haber girado al centro demandante la suma antes señalada, como tampoco que adeude intereses de mora, desde el vencimiento del plazo contractual.

Lo expuesto porque, si bien, según el contrato n.º 1318 y conforme al acta de intención contenida en los folios 114 y 115 del cuaderno del Tribunal, el Gobierno departamental de Antioquia¹⁹ se comprometió a aportar la “*suma de DOSCIENTOS MILLONES de pesos (\$200.000.000) de conformidad con la disponibilidad presupuestal No. 33000000624, registro presupuestal No 4300001395 de marzo 9 de 2007*” y a transferir “*OCHOCIENTOS MILLONES de pesos (\$800.000.000) provenientes de aportes garantizados por el Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas IPSE, al Departamento de Antioquia en desarrollo del convenio No. 2007-CF-019-0038*”, que serían “*abonado[s] al CELAPEH en la medida en que los recursos sean recibidos por el Departamento e incorporados al presupuesto del ejercicio fiscal*”; también se comprometió a “*transferir al CELAPEH hasta una suma de CIEN MILLONES de pesos (\$100.000.000), del superávit resultante en el presupuesto de inversiones del presente ejercicio fiscal, de la Secretaría de*

¹⁹ Vale señalar que, mediante esta acta de intención, el Gobernador de Antioquia, manifiesta la intención de participar como miembro fundador en la constitución de la Corporación Centro Latinoamericano para la Pequeña Hidroeléctrica –CELAPEH-. En dicha acta se señala: “[e]n condición de miembro fundador del CELAPEH, el Departamento de Antioquia manifiesta conocer sus Estatutos y se compromete a ejercer los derechos y cumplir las obligaciones especialmente las establecidas en el Capítulo III de los Estatutos del CELAPEH. Para la creación, constitución y funcionamiento del CELAPEH, en el periodo inicial de operación y consolidación, y con el fin de honrar los compromisos adquiridos ante la Red Internacional para la Pequeña Hidroeléctrica –IN SHP_ para obtener de ésta la sede del CELAPEH, y de conformidad con las atribuciones conferidas en Ordenanza No 12 de Mayo 25 de 2007 proferida por la Asamblea Departamental de Antioquia (...)].”

Participación Ciudadana en el programa Antioquia Energizada”.

De lo anterior, no se sigue que el 5 de octubre de 2009 el Instituto demandado tendría que haber entregado al ejecutante \$651.446.824, particularmente si se considera que i) *“el Departamento incluyó en el presupuesto aprobado por la Honorable Asamblea Departamental para la vigencia del año 2008, la suma de DOS MIL MILLONES de pesos (2.000.000.000), recursos que deberán ser destinados específicamente a la ejecución de proyectos denominados Antioquia Electrificada y La Fábrica de Proyectos”* y ii) se adelantarían *“las gestiones necesarias para incorporar [los] recursos faltantes hasta completar la suma de CINCO MIL MILLONES de pesos (\$5.000.000.000) definida en la Ordenanza No 12 de Mayo 25 de 2007, en el presupuesto del Departamento para la ejecución del año 2009”*. Es más, si bien la cifra que se pretende ejecutar figura en un estado de cuenta elaborado por la demandada, ello no da lugar a concluir que corresponde a una prestación definitiva a su cargo y a favor del CELAPEH.

Se conoce sí que, de conformidad con la cláusula primera del contrato n.º 1318 del 19 de diciembre de 2007, el IDEA actuó *“como intermediario financiero en la administración de los recursos económicos que el CELAPEH”* le depositó *“para realizar su objeto social, como se estipula en el certificado de existencia y representación legal”* y se tiene también que el IDEA presentó estados de cuenta de su gestión; empero de ello no se puede colegir las prestaciones a cargo de las partes, tampoco a cuánto ascienden, su exigibilidad y más aún el acreedor de aquellas.

Se comparte, en consecuencia, la decisión del Tribunal a cuyo tenor *“el contrato con el que ha pretendido constituirse el título ejecutivo, no contiene una obligación clara, expresa y exigible, y tampoco puede deducirse de las estipulaciones la existencia de un acreedor con su correlativo deudor, como que se trata en realidad de un contrato de administración, que se aduce como incumplido por parte de la administradora IDEA. Todo esto nos lleva a concluir que la acción procedente para dirimir las controversias entre CELAPEH y el IDEA, derivadas del Contrato de Administración suscrito entre ellas es la contractual, no la ejecutiva de la referencia, como erróneamente lo considera la entidad demandante”*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 1 de noviembre de 2011.

SEGUNDO: En firme este proveído **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Presidente

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada