

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicado	11001333603520200026700
Medio de control	Ejecutivo
Ejecutante	Departamento de Cundinamarca
Ejecutivo	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

AUTO RESUELVE RECURSO

Revisado el expediente, el Despacho encuentra que el apoderado de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., interpuso recurso de reposición contra el auto del 7 de diciembre de 2021 que ordenó librar el mandamiento de pago. Corrido el traslado del recurso, la parte ejecutante recorrió el traslado mediante pronunciamiento por parte del Director de Defensa Judicial y Extrajudicial (E) del Departamento de Cundinamarca.

1. FUNDAMENTO DEL RECURSO

El apoderado de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. en el recurso de reposición contravirtió el mandamiento de pago por *"incumplimiento de los requisitos legales"* por no allegarse la primera copia auténtica de la Resolución N° 265 de 2015 y por no obrar constancia de ejecutoria del precitado acto administrativo.

Adicionalmente, propuso como defensas *"inexistencia del título ejecutivo"* y *"oportunidad para objetar el parágrafo segundo del artículo 2° de la Resolución N° 267 de 2015"* con fundamento en que el saldo de la obligación de \$630.080.909,40 no es exigible a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. debido a que este rubro de dinero fue descontado del pago efectuado al Departamento de Cundinamarca por concepto de impuesto del 4X1000 y por los valores adeudados de servicios públicos adeudados.

En contraposición a ello el Departamento de Cundinamarca al descorrer el traslado del recurso indicó que el título ejecutivo sí reúne los requisitos porque con la subsanación de la demanda allegó copia simple de la Resolución N° 265 de 2015 debido a que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. no le expidió el acto administrativo con dichas formalidades.

Agregó que, con posterioridad al vencimiento del término de subsanación de la demanda, la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. les hizo entrega de la copia auténtica de la Resolución N° 265 de 2015 pero sin la constancia de ser primera copia y que posteriormente tales documentales fueron remitidos al Juzgado.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO

La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. en su escrito de reposición *"inexistencia del título ejecutivo"*, *"oportunidad para objetar el parágrafo segundo del artículo 2° de la Resolución N° 267 de 2015"* e *"incumplimiento de los requisitos legales"*.

Revisados los argumentos expuestos por la demandada, el Despacho estudiará el recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago frente a los argumentos relacionados con el incumplimiento de los requisitos formales del título ejecutivo por cuanto

los demás corresponden a excepciones de mérito.

Sobre la procedencia del recurso de reposición, el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indica: *"El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso"*

Por su parte, el artículo 430 del Código General del Proceso establece: *"Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo."*

Así, entonces, en esta oportunidad procesal se procederá a analizar los argumentos relacionados con el cuestionamiento de los requisitos formales del título ejecutivo que hace la parte ejecutada, así:

"5. Incumplimiento de los requisitos legales

El mismo artículo 297 del CPACA señala lo siguiente en el numeral 4º:

En cumplimiento de lo anterior, su Despacho por auto de 4 de marzo de 2021 inadmitió la demanda la que fundamentó en lo siguiente:

"El referido proceso, tiene como antecedente la expedición de la Resolución No. 267 de 2015, emitida por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, y si bien este documento fue adjuntado como prueba con la demanda, no es legible de forma integral. Situación que imposibilita determinar, si se cumplen los requisitos para librar mandamiento de pago, eso es, si del referido documento se desprende una obligación clara, expresa y exigible" (he resaltado)

En el resuelve manifestó:

"SEGUNDO: ORDÉNASE la subsanación de la demanda, para que la parte demandante dentro del término de diez (10) días, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, remita copia completa y legible de la Resolución No. 267 de 2015, so pena de rechazo de la demanda."

Auto que fue notificado por el estado del 5 de marzo, por lo que el término de 10 días se venció el 19 de marzo del 2021.

La demandante radicó un memorial el 19 de marzo de 2021 con el que anexa la misma copia que ya había presentado de la Resolución 267 de 2015.

A sabiendas de su incumplimiento, el 24 de marzo de 2021 la demandante radica un nuevo memorial que en el asunto se puede leer "Memorial solicitando requerimiento a la parte ejecutada."

Acompaña con el memorial un "Derecho de petición de interés particular" por medio del cual solicita a la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, le "... sea remitida una copia auténtica de la Resolución 267 de 2015..." y "... la constancia de ejecutoria de la Resolución 267 de 2015."

Finalmente, el 13 de abril del 2021 presenta al Juzgado 35 Administrativo de Bogotá la copia auténtica de la "Resolución 267 de 2021" (sic es 2015) con la constancia de ejecutoria, pero sin la constancia de ser la primera copia.

Lo anterior significa que supuestamente le dio cumplimiento al auto del 4 de marzo 27 días después, cuando el término era de 10 días, el término señalado en la ley se encontraba vencido.

Por lo anterior le pido a su Despacho se sirva revocar el auto de mandamiento de pago por cuanto la demandante no le dio cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado 35 Administrativo de Bogotá en su auto de fecha 4 de marzo del 2021, ni le dio cumplimiento a lo señalado en el numeral 4 del artículo 297 del CPACA, por cuanto dentro del término radicó una resolución que no tenía la constancia de ejecutoria, ni la de ser la primera copia, requisitos indispensables para presentar la demanda.

No sobra advertir que la demandante omitió darle cumplimiento al parágrafo 2º del artículo 4º de la Resolución y presentar la primera copia de la resolución."

3. CASO CONCRETO

En el presente caso se reclama una obligación contenida en un acto administrativo por lo tanto para constituir un título ejecutivo el ejecutante debe aportar, i) copia auténtica del acto administrativo en el que consta la obligación; ii) la prueba de que el acto administrativo está debidamente ejecutoriado; y iii) corresponda al primer ejemplar del mismo.

Así, entonces, inicialmente el Departamento de Cundinamarca presentó demanda ejecutiva acompañada de una copia digital ilegible de la Resolución 267 de 2015; y por esta razón, el Despacho, mediante auto del 4 de marzo de 2021, optó por inadmitir la demanda para que allegara de forma completa y legible dicha documental (doc. N° 5 exp. digital).

Luego, entre los días 9 y 23 de marzo de 2021, la Secretaría del Juzgado corrió el término de 10 días para subsanar la demanda. Durante ese lapso, el día 19 del mismo mes y año, la apoderada judicial del Departamento de Cundinamarca presentó memorial de subsanación acompañado de la copia digital de la Resolución 267 de 2015 sin las respectivas constancias (doc. N° 7 – 9 exp. digital).

El día 24 de marzo de 2021, la apoderada judicial del Departamento de Cundinamarca pidió al Juzgado requerir a la ejecutada Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. con el fin de que aportara copia auténtica de la Resolución 267 de 2015 y que correspondiera al primer ejemplar con su respectiva constancia de ejecutoria. No obstante, el 13 de abril de la presente anualidad fue aportada copia auténtica de la Resolución 267 de 2015 con su respectiva constancia de ejecutoria que da cuenta de que el acto administrativo quedó debidamente ejecutoriado para el día 24 de diciembre de 2015 (Doc. N° 16 Expediente Digital); posteriormente, en auto del 7 de diciembre de 2021 se profirió mandamiento de pago.

Ante este panorama, es pertinente analizar si el documento allegado adolece del requisito formal de que las copias sean auténticas, correspondan al primer ejemplar y den cuenta de la ejecutoria del acto administrativo. Para el efecto, se debe tener en cuenta que el numeral 4° del artículo 297 del CPACA dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

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."

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha hecho énfasis en el cumplimiento de los requisitos formales para que los actos administrativos constituyan títulos ejecutivos, en los siguientes términos:

*"(...) 1) los requisitos fijados para que los actos administrativos constituyan un título ejecutivo cuando se pretende de una autoridad administrativa el pago de una obligación clara, expresa y exigible, son: **i) que se alleguen en copia auténtica y ii) que la autoridad que expidió el acto emita la constancia de que dicha copia corresponde al primer ejemplar y 2) con ellos se pretende evitar que se le cobre varias veces a la autoridad administrativa una suma dineraria originada en un único acto administrativo, situación que también se puede predicar respecto de los cobros que las entidades inician contra los particulares**, en aras de garantizar que a éstos tampoco se les inicien distintos procesos ejecutivos fundamentados en un mismo título ejecutivo.*

La circunstancia de que los actos administrativos que se aducen al proceso como título base de recaudo ejecutivo se aporten en copia auténtica con constancia de ser el primer ejemplar es una de las nuevas exigencias que consagra la Ley 1437 de 2011, para viabilizar la orden de pago. Dicha exigencia obedece, "por una parte, a la imposibilidad de aducir al proceso ejecutivo el original del respectivo documento y, por otra parte, a la imperiosa necesidad de brindar al obligado la seguridad de que no va a ser ejecutado de nuevo, con fundamento en el mismo título, en oportunidad posterior"¹, pero debe tenerse en cuenta que la obligación de aportar los actos administrativos que integran el título ejecutivo con la constancia de ser la primera copia solo es exigible cuando la obligación contenida en el título se satisface en un solo momento, pues cuando la obligación debe ser satisfecha por el deudor en distintas oportunidades no es viable exigir la constancia de ser la primera copia, pues es obvio que el acreedor necesita el título, para luego reclamarla por la vía ejecutiva, cuantas veces el deudor incumpla la obligación y ésta sea exigible.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 27 de mayo de 2015, radicación 25000233100020090063601 (39900), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Para explicar lo anterior, se pone de presente, a título de ejemplo, el caso de las garantías únicas de cumplimiento, las cuales amparan varios riesgos que se pueden presentar con ocasión del desarrollo de los contratos estatales. En estos casos no resulta viable exigirle a la parte demandante allegar, para la ejecución de las obligaciones fijadas en el contrato y garantizadas en la póliza, copia de ésta última con constancia de ser el primer ejemplar, pues resultaría contrario a la lógica exigirle aportar dicha certificación todas las veces que pretenda ejecutar por el pago de una obligación distinta, por lo mismo que solo puede haber una primera copia del documento, en este caso de la garantía única de cumplimiento y ésta puede reposar en otro expediente si existe una reclamación previa.

Por otra parte y aun refiriéndose a las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos complejos, la situación cambia cuando su cumplimiento se debe llevar a cabo en un solo instante, caso en el cual sí es posible exigir a la ejecutante aportar los documentos que conforman el título de recaudo con constancia de ser el primer ejemplar, pues éstos sirven de sustento para la reclamación de una única obligación, razón por la cual no requieren ser aportados en futuros procesos judiciales. (...)"² (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado señaló que el Juez no puede completar o adicionar elementos que permitan configurar en su totalidad el título ejecutivo, así:

"Al respecto, esta corporación ha reiterado en varias oportunidades su posición, según la cual, en los procesos ejecutivos, el juez no puede completar o adicionar elementos que permitan configurar en su totalidad el título ejecutivo. Al respecto, ha manifestado que:

En el proceso ejecutivo, a diferencia de los juicios de cognición, la ley enseña que si la demanda y sus anexos son aptos, siempre y cuando exista jurisdicción, se libraré mandamiento de pago y sino [sic] se negará el mandamus; este es el sentido del artículo 497 del Código de Procedimiento Civil, pues, expresa que presentada la demanda y acompañada del documento (s) que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado para que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal. [...]

*En el juicio ejecutivo, el juez **carece de competencia** para requerir a quien se considera acreedor y a quien éste considera deudor para que allegue el documento (s) que constituye el título ejecutivo; es al ejecutante a quien le corresponde y de entrada demostrar su condición de acreedor; no es posible como si ocurre en los juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda" (negrilla fuera del texto)³.*

El juez no se encuentra pues facultado para buscar la integración del título ejecutivo complejo, debido a que al acreedor le corresponde la carga de aportar la totalidad de los documentos que conforman el título ejecutivo, si pretende la satisfacción del pago contenido en la obligación expresa, clara y exigible. Al respecto, esta Corporación ha expresado lo siguiente:

*"La Sala de acuerdo con la ley no comparte el procedimiento que utilizó el a quo, en indicarle y darle oportunidad al ejecutante para aportar ciertos documentos tendientes a demostrar su legitimación activa, porque no es dable al juez ejecutivo que utilice su actividad judicial para indicarle al ejecutante qué documentos y cómo los debe aportar, pues **la carga dinámica probatoria para representar el título ejecutivo corresponde a quien se afirma como acreedor**. Por lo tanto el Tribunal debió negar el mandamiento solicitado por cuanto los documentos aportados ni se allegaron con las debidas formalidades ni al integrar los conforman título de ejecución"⁴ (negrilla añadida).*

En el presente asunto, el ejecutante no cumplió con la carga procesal de aportar los documentos mencionados. Por ende, debe afrontar las consecuencias negativas de su omisión, sin que eso implique que el auto que niega el mandamiento de pago corresponda al que rechaza la demanda o al que la inadmita.

Así las cosas, si bien el auto que niega librar el mandamiento de pago no puede ser entendido como el rechazo de la demanda, este tampoco puede llevar a concluir que se puede otorgar a la parte demandante, la oportunidad para subsanar los yerros de la demanda, ya que esto excede las competencias del juez de lo contencioso administrativo en los procesos ejecutivos."⁵

Bajo ese contexto, para que los actos administrativos constituyan título ejecutivo se requiere que las copias allegadas con la demanda ostenten no solo su condición de autenticidad y

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 19 de julio de 2017, radicación 25000-23-36-000-2015-02234-01 (57348), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera

³ CONSEJO DE ESTADO. Auto del 12 de julio de 2001, exp. 2028; sentencia la Sección Tercera de once (11) de octubre del dos mil seis (2006). Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 30566.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto del doce (12) de julio de dos mil uno (2001), exp. 20286.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, auto del 8 de marzo de 2018, radicación N° 25000-23-36-000-2015-02387-01(58585), Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas

ejecutoria, sino, también, la calidad de corresponder al primer ejemplar, tal como lo exige el numeral 4º del artículo 297 del CPACA.

En el *sub judice*, advierte el Despacho que el documento presentado por el ejecutante no es suficiente para que preste mérito ejecutivo, puesto que debido a la ilegibilidad del documento allegado con la demanda, no es posible establecer qué dice el sello consignado en el acto administrativo; justamente, por eso fue necesario inadmitir la demanda para que allegara tal documento, y aun así la documental aportada con el memorial de subsanación adolece de la constancia de autenticidad que corresponda al primer ejemplar del acto administrativo, y tampoco fue allegada su respectiva constancia de ejecutoria.

Así, entonces, dichos documentos por sí solos, no constituyen título ejecutivo, y tampoco es posible que en el curso del proceso ejecutivo se pueda subsanar tales falencias, ni le está permitido al ejecutante que pueda completarse durante el trámite de la ejecución.

Tal situación conlleva advertir que las constancias de autenticidad y de ejecutoria del precitado acto administrativo fueron allegadas 4 meses después de presentada la demanda y vencido el término de subsanación otorgado. Y, aun así, no dan cuenta de que las copias corresponden al primer ejemplar de la Resolución 267 de 2015. En ese orden de ideas, el título ejecutivo complejo base del recaudo no presta mérito ejecutivo porque no reúne los requisitos formales advertidos. Por tanto, le asiste razón a la parte recurrente y, por ende, habrá de reponerse el auto proferido el 7 de diciembre de 2021 y en su lugar se negará el mandamiento de pago.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo de Bogotá,**

RESUELVE

PRIMERO: REPONER el auto del 7 de diciembre de 2021; en consecuencia, **REVOCAR** el mandamiento de pago librado, por las razones expuestas.

SEGUNDO: NEGAR el mandamiento de pago, por lo anteriormente expuesto.

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

CUARTO: RECONÓZCASE PERSONERÍA al abogado Daniel Alejandro Ríos Riaño en su condición de Director de Defensa Judicial y Extrajudicial (E) del Departamento de Cundinamarca para actuar en representación judicial de la entidad, sin perjuicio de que siga actuando la apoderada judicial Martha Mireya Pabón Páez.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

DMAP

JUZGADO TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL **3 DE JUNIO DE 2022.**

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: **6554d2f3fa2c4911e07f80eb65817f269334a3107ed6f0fa53c56df08f56cc03**

Documento generado en 02/06/2022 07:06:09 PM

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