

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicado	110013336035202200001 00
Medio de control	Ejecutivo
Demandante	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC -
Demandado	German Eduardo Ceballos Castaño

AUTO NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

1. Antecedentes

En el libelo de la demanda se señalan los siguientes hechos relevantes:

- La Unidad de Servicios Penitenciarios Carcelarios – USPEC – y el señor Germán Eduardo Ceballos Castaño celebraron Contrato de Obra N° 150 de 2015 por un valor de \$564.796.500, con el fin de realizar el mantenimiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, con un plazo inicialmente pactado hasta el 31 de diciembre de 2015.
- El 11 de noviembre de 2015, las partes contratantes suscribieron el Otrosí N° 1 por medio del cual se prorrogó el contrato para los EPMSC ANSERMA y RM MANIZALES por 50 días y para los EPMSC MANIZALES Y RIOSUCIO por 20 días.
- El 29 de diciembre de 2015 fue suscrito el Otrosí N° 2 por el que se prorrogó el término de ejecución del contrato hasta el 28 de febrero de 2016.
- Indicó que en la cláusula vigésima tercera fue pactada la facultad al USPEC para imponer multas, declarar incumplimiento, la caducidad y/o aplicar la cláusula penal mediante acto administrativo.
- Que, en cumplimiento de la cláusula octava del referido contrato, la USPEC desembolsó la suma de \$187.612.526 por concepto de anticipo, que corresponde al 33.21% del valor del contrato.
- Posteriormente, mediante Resolución N° 001308 del 27 de diciembre de 2017 la USPEC declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en el contrato N° 150 de 2015; por tal virtud, declaró el siniestro de incumplimiento haciendo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de \$79.353.908,25 que corresponde al 70.25% del valor del contrato.
- La anterior decisión fue confirmada mediante Resolución N° 000129 del 14 de febrero de 2018.

- Señaló que el señor Germán Eduardo Ceballos Castaños debe a la USPEC el valor de \$79.353.908.25 más los intereses de mora y la suma de \$139.379.394 por concepto de anticipo no reintegrado.

2. Consideraciones

2.1. De la jurisdicción y competencia

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo esta instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. (...)"

6.- Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades". (subrayado fuera del texto)

Aunado a lo anterior, el numeral 7º del artículo 155 ibídem, atribuye la competencia a los Jueces Administrativos en primera instancia así:

"De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes"

En consecuencia, dado que el pago que se busca proviene de un contrato estatal y la suma solicitada como capital no supera los 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, este Despacho es competente para conocer del proceso de la referencia.

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

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

Ahora bien, en materia contencioso administrativo, el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

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 acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones (...)"

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

Ahora bien, sobre los requisitos para establecer la existencia de un título ejecutivo referidos en el artículo 422 del Código General del Proceso, el Consejo de Estado, desde el auto del 31 de enero de 2008, dentro del proceso 44401-23-31-000-2007-00067-01(34201), ha afirmado:

*(...) "Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por **expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. En el documento que la contiene debe ser nítido el crédito - deuda que allí aparece; tiene que estar expresamente declarada, sin que haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. "Faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico*

jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretación personal indirecta". La obligación es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. La obligación es exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento"(Negrilla del Despacho)

A su vez, el artículo 422 del C.G.P., además de exigir que las obligaciones a ejecutar deben ser claras, expresas y exigibles, establece también unos requisitos formales como que la obligación se encuentre en un documento o documentos auténticos, conformando una unidad jurídica.

Tal disposición normativa ha sido morigerada por el artículo 6 del Decreto 806 de 2020 – vigente para la época de presentación de la demanda-, en lo relativo a la entrega de los anexos de la demanda, por cuanto al permitir su remisión vía digital, los documentos no se consideran originales, como lo indicaba el Código General del proceso.

3. Caso Concreto

Por lo expuesto, procede el Despacho a analizar si los documentos presentados con la demanda constituyen un título ejecutivo complejo, conforme a las normas referidas de manera precedente.

1. Copia del Contrato de Obra N° 150 del 7 de julio de 2015 celebrado entre el USPEC y el señor German Eduardo Ceballos Castaño, sin los Otrosíes.
2. Copia simple de la Resolución N° 001308 del 27 de diciembre de 2017 por medio de la cual declara el incumplimiento del contrato y hace efectiva la cláusula penal al contratista Germán Eduardo Ceballos Castaño, así:

"ARTÍCULO PRIMERO. Declarar al contratista **GERMAN EDUARDO CEBALLOS CASTAÑO**, identificado con cedula de ciudadanía No. 10.267.147, en incumplimiento parcial de las obligaciones del Contrato de Obra N° 150 de 2015, cuyo objeto es: **"MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL GRUPO 16.- EPMSC ANSERMA, EPMSC MANIZALES, EPMSC RIOSUCIO, RM MANIZALES"**.

ARTÍCULO SEGUNDO. Hacer efectiva clausula penal pecuniaria al contratista por los perjuicios ocasionados con el incumplimiento parcial del contrato, en porcentaje del setenta punto veinticinco por ciento (70.25%), equivalente a la suma de **SETENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHO PESOS CON 25/10 MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$79.353.908.25)**.

ARTÍCULO TERCERO. Hacer efectivo el equivalente en porcentaje de ejecución y entregado al contratista, correspondiente al amparo de manejo y correcta inversión del anticipo, por la suma representada en el valor de **CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$139.379.3974.00)**.

ARTÍCULO CUARTO. En virtud de lo anterior, declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y por tanto, descontar el valor de la multa impuesta con la presente resolución de los saldos a favor del contratista **GERMÁN EDUARDO CEBALLOS CASTAÑO**, una vez se encuentre en firme el presente acto administrativo. Si ello no fuere posible, el valor de la multa se hará efectivo y deberá cancelarse por la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A**, (sic) con cargo al amparo de cumplimiento de la Póliza Seguro de Cumplimiento de Entidades Estatales No. 45-44-101064759, con ocasión del Contrato incumplido antes señalado.

ARTÍCULO QUINTO. La presente Resolución se notifica en audiencia de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO. *Contra la presente resolución procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma.*

ARTÍCULO SÉPTIMO. *De conformidad con lo señalado en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012, y el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, una vez ejecutoriada la presente resolución, se publicará en el SECOP y se comunicará a la Cámara de Comercio en la que se encuentre inscrito el contratista, de igual forma, se comunicará a la Procuraduría General de la Nación."*

3. Copia simple de la Resolución N° 129 del 14 de febrero de 2018 por medio del cual resolvió el recurso de reposición y realizó las siguientes declaraciones:

"ARTICULO PRIMERO: NO REPONER el acto recurrido, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTICULO SEGUNDO: En consecuencia, CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 1308 del 27 de diciembre de 2017, por lo cual, se procederá a la liquidación del contrato.

4. Copia digital del acta de liquidación bilateral suscrita el 31 de julio de 2018 contentivo de las siguientes obligaciones:

1. DESCRIPCIÓN GENERAL

OBJETO	MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL. GRUPO 16 – EPMS ANSERMA, EPMS MANIZALES, EPMS RIOSUCIO, RM MANIZALES.
CONTRATISTA	GERMAN EDUARDO CEBALLOS CASTAÑO
NIT/C.C.	C.C. N° 10.267.147 MANIZALES
FECHA DE SUSCRIPCIÓN CONTRATO	07 de julio de 2015
PLAZO INICIAL DEL CONTRATO	*EPMS ANSERMA: TRES (3) MESES *EPMS DE MANIZALES: CUATRO MESES, *EPMS RIOSUCIO: (4) MESES, * RM MANIZALES: TRES MESES
FECHA ACTA DE INICIO	ONCE (11) DE AGOSTO DE 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	28 DE FEBRERO DE 2016
INTERVENTOR	JORGE ALVARO SÁNCHEZ BLANCO – CONTRATO N° 300 DE 2015
SUPERVISOR	ERIKA BLANCO VARGAS Subdirector de Construcción y Conservación
APOYO A LA SUPERVISIÓN	SANDRA PATRICIA PERDOMO VARÓN

(...)

4. BALANCE FINANCIERO

CONCEPTO	N° De Documento	VALOR
VALOR EJECUTADO		168.026.958,75
VALOR NO EJECUTADO		396.769.541,25
VALOR DESEMBOLSADO		187.612.526,00
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA		-
Valor clausula penal	Resolución N° 001308 27 Diciembre 2017	79.353.908,25
Valores descontados Clausula penal en facturación		
Valores por descontar Clausula penal	Resolución N° 001308 27 de Diciembre 2007	79.353.908,25
Valor Multas		
Valores descontados Multas en facturación		

Valores por descontar Multas		
Anticipo ejecutado y devuelto		86.529.206,00
Valor de anticipo por descontar desembolsado y no ejecutado		139.389.394,00
SALDO POR PAGAR AL CONTRATISTA		-
SALDO A FAVOR DE LA USPEC PAGADO POR LA ASEGURADORA		98.939.475,50

(...)

9. ANEXOS

1. Informes de supervisión:
 - a. Radicado N° I-2016-011762. En Veinticuatro (24) folios. Asunto: Visita técnica de verificación de obras del Contrato de Obra N° 150-2015.
2. Informe de Interventoría:
 - a. Radicado N° R-2016-039618 de 27/09/2016 Cinco (5) folios. Asunto: Respuesta a oficio N° 150 – DINFRA – 13904 entrega de balances contrato de obra N° 150-2015.
 - b. Radicado N° R-2016-021092 de 10/06/2016. Un (1) folio. Asunto: Remisión balances contrato de obra.
 - c. Radicado N° R-2016-04759 de fecha 31/03/2016. Asunto Informe de incumplimiento.
 - d. Radicado N° R-2016-001720 de 11/02/2016. Asunto: Presunto Incumplimiento del Contrato de Obra N° 150 de 2015. Cuarenta y cinco (45) folios.
 - e. Radicado N° R-2016-000530 de 20/01/2016. Veinticuatro (24) folios. Asunto: Informe de incumplimiento contrato N° 150 de 2015.
 - f. Radicado N° R-2016-00909 de 28/01/2016. Un (folio). Asunto: obras detenidas desde 23 de Diciembre de 2015.
3. Pagos aseguradora Seguros del Estado S.A. Oficio Radicado R-2018-007549 de 4/05/2018 en dos (2) folios. Asunto: Póliza de cumplimiento N° 45-44-101064759, tomador: Ceballos Castaño German Eduardo, Asegurado: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Contrato de 2015, y recibo de consignación de fecha 12/04/2018- Pago de indemnización póliza n° 45-44-1010-64759, Cheque del Banco de la República, N° 6258944 por un valor de \$98.939.476.
4. Oficios Fiduoccidente: * Oficio Radicado R- 2017-012524 de 06/7/2017 Asunto: Respuesta a oficio E-2017009922 contrato fiduciario N°314803 USPEC – CO150-2015 *Oficio Radicado – 2018 – 005714 de fecha 05/04/2018. Ocho (08) folios. Asunto: Respuesta a oficio E-2018-003793 Contrato de Fiducia N° 314803 USPEC – CO 150-2015.

10. OBSERVACIONES

Conforme al informe presentado por la interventoría con radicado N° R-2016-018358 del 11/05/2016 mediante el cual se estableció que, el porcentaje de atraso del contratista GERMAN EDUARDO CEBALLOS CASTAÑO asciende a un 70,25 por ciento del valor del contrato, obtenido como valor ejecutado un 29,75 equivalente a CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE. (\$168.026.958,75).

La USPEC pactó en el Contrato de Obra N° 150 un anticipo, el cual fue desembolsado a la Fiduciaria de Occidente, por un valor de DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES NOVECIENTOS DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$225.918.600,00).

La Fiduciaria desembolsó al contratista el valor de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$187.612.526,00).

Mediante Resolución 1308 del 27 de diciembre de 2017 confirmada mediante Resolución 129 del 14 de febrero de 2018, se ordenó a la Fiduciaria de Occidente S.A. la devolución de los dineros que se encontraban depositados en el encargo fiduciario, los cuales ascendieron en la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL SETENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$38.306.074,00).

La Fiduciaria realizó el depósito de la mencionada suma y efectuó un depósito adicional por concepto de Rendimientos Financieros por la suma de UN MILLÓN SETECIENTOS SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE. (\$1.762.578,55); para un total de CUARENTA MILLONES SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS

CINCUENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$40.068.653,00), consignados en el tesoro nacional cuenta del Banco de la Republica conforme al oficio emitido por la fiduciaria y con radicado R-2018-005714.

Así mismo, el artículo tercero de la Resolución 1308 del 27 de diciembre de 2017, ordenó hacer efectivo el amparo de manejo y correcta inversión del anticipo de la póliza de seguro N° 45-44-1010648759 expedido por Seguros del Estado S.A. por la suma de CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEV MIL TRESCIENTOS NOVENTTA Y CUATRO PESOS (\$139.379.394).

De otra parte, mediante Resolución 1308 del 27 de diciembre de 2017, en el artículo segundo se sancionó al contratista haciendo efectiva la cláusula penal pecuniaria por los perjuicios ocasionados con el incumplimiento parcial del contrato. Por un valor de SETENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHO PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS M/CTE (\$79.353.908,25).

De esta manera del valor ejecutado CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES VEINTISEÍS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/CTE (\$168.026.958,75), se debe deducir el valor CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS VEINTITRÉS MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS MCTE correspondiente al valor ejecutado del anticipo, SETENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS OCHO PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS M/CTE (\$79.353.908,25), por concepto de cláusula penal, CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$139.389.394,00) Valor de anticipo por descontar desembolsado y no ejecutado.

Con lo que se obtiene un saldo a favor de la USPEC de NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON CIENCUENTA CENTAVOS M/CTE. (\$98.939.475,50), el cual fue consignado por la Aseguradora Seguros del Estado según oficio GJIE1919/2017 y con radicado R-2018-007549, donde se anexa la consignación realizada en el Banco de la República, por un valor de NOVENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$98.939.476).

Con su suscripción se declaran a paz y salvo de las obligaciones surgidas del contrato No. 150 del 2015." (Subrayado fuera de texto)

5. Constancia de ejecutoria de la Resolución N° 129 del 14 de febrero de 2018.

Así, entonces, tras efectuar la revisión de los documentos, se observa que en la cláusula séptima del Contrato de Obra N° 15 de 2015 fue pactado el anticipo del 40% del valor total de la obra equivalente por \$225.918.600 pesos; advierte el Despacho que la USPEC realizó el desembolso a la Fiduciaria de Occidente por dicho monto y que solamente le fue entregado al contratista la suma de \$187.612.526,00 motivo por el cual la fiduciaria efectuó la devolución del valor restante por \$38.306.074 junto con el valor del rendimiento de \$1.762.578,55 para un total de \$40.068.652,55.

En ese orden, se puede evidenciar que la Fiduciaria de Occidente S.A. devolvió a la USPEC la suma de \$40.068.652,55 correspondiente al saldo de los recursos que no le fueron entregados al contratista, más un rendimiento.

Precisado lo anterior, se puede evidenciar que la USPEC tanto en los precitados actos administrativos como en el acta de liquidación bilateral del Contrato n° 15 de 2015 hizo énfasis que el contratista Germán Eduardo Ceballos Castaño ejecutó el 29,75% del valor del contrato equivalente a ciento sesenta y ocho millones veintiséis mil novecientos cincuenta y ocho pesos con setenta y cinco centavos M/CTE. (\$168.026.958,75).

A su vez, en la parte motiva de la Resolución N° 1308 de 2017 hizo la salvedad que la interventoría avaló la suma de \$48.233.132 quedando un saldo por devolver en una cuantía de \$139.379.394, en los siguientes términos:

"Sin embargo, reiteramos lo indicado en la citación con referencia al balance de los valores sin ejecutar contra el anticipo entregado el cual correspondió al valor de CIENTO OCHENTA Y

SIETE MILLONES SEISCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS VEINTISEIS PESOS (\$187.612.526.00), en frente del valor ejecutado por el contratista y avalado por la interventoría que arrojó una cifra de CUARENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CIENTO TREINTA Y DOS PESOS (\$48.233.132.00), para el efecto se refleja un valor sin ejecutar del anticipo entregado por la suma de CIENTO TREINTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$139.379.394.00), cifra final que señalamos como afectación en porcentaje correspondiente al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, como perjuicio patrimonial y estimación del monto del siniestro presentado."

En virtud a lo anterior, el artículo tercero de la Resolución N° 1308 del 27 de diciembre de 2017 ordenó hacer efectivo el amparo de manejo y correcta inversión del anticipo de la póliza de seguro N° 45-44-1010648759 expedida por Seguros del Estado S.A. por la suma de \$139.379.394; frente a ello la aseguradora Seguros del Estado S.A. hizo una consignación por \$98.939.478, quedando un remanente de \$40.439.916. Aunado a ello, se tiene que en las precitadas resoluciones fue impuesta al contratista Germán Eduardo Ceballos Castaño cláusula penal por la suma de \$79.353.908,25.

Ante este panorama, es pertinente analizar si el documento allegado cumple con el requisito formal de que las copias sean auténticas y que correspondan al primer ejemplar y den cuenta de la ejecutoria de la totalidad de los actos administrativos. 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 librarán 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 librarán 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 integrarlos 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

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.

*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 ejecutoria, sino, también, la calidad de corresponder al primer ejemplar, tal como lo exige el numeral 4º del artículo 297 del CPACA. Asimismo, los documentos que integran el contrato N° 15 de 2015.

En el *sub judice*, advierte el Despacho que el ejecutante aportó al proceso la Resolución N° 001308 del 27 de diciembre de 2017 confirmada mediante Resolución N° 129 del 14 de febrero de 2018 las cuales fueron aportadas en copia simple con su respectiva certificación de ejecutoria; sin embargo, adolecen de la constancia de autenticidad y que corresponda al primer ejemplar de los precitados actos administrativos.

Sobre el particular, es necesario precisar que la regla que establece el mismo valor probatorio a las copias que al original, no se aplica cuando se trata de títulos ejecutivos por así disponerlo artículo 215 del CPACA⁶, pues en este caso se debe cumplir los requisitos exigidos por la Ley. En tal virtud, la exigencia 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 exigencias que consagra la Ley 1437 de 2011, para viabilizar la orden de pago.

Así, entonces, la constancia de autenticidad y de ser el primer ejemplar del acto administrativo constituye un elemento de la esencia del título ejecutivo y, por otra parte, a la imperiosa necesidad de brindar al obligado la seguridad de que no va ser ejecutado de nuevo con el mismo título. Además, le asiste a la entidad la obligación de allegar de forma completa el contrato que dio origen a la sanción impuesta al deudor por cuanto en el expediente no se allegaron los Otrosíes N° 1 y 2 suscritos el 11 de noviembre y 29 de diciembre de 2015 del Contrato de Obra N° 15 de 2015.

Adicionalmente, tampoco puede perderse de vista que dichos actos administrativos al declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento y dar la orden de descontar el valor de la multa impuesta con cargo al amparo de cumplimiento de la Póliza Seguro de Cumplimiento de Entidades Estatales No. 45-44-101064759, están complementados con el pago que hizo la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. por \$98.939.478, quedando un remanente de \$40.439.916. Y tales documentos no fueron allegados al proceso.

En conclusión, los documentos allegados por sí solos no reúnen los requisitos que exige el título complejo para hacer exigible el pago que se pretende ejecutar por esta vía procesal. Tampoco es posible que en el curso del proceso ejecutivo se puedan subsanar tales falencias, pues la característica de la solicitud de ejecución es que el título ejecutivo aducido como base del recaudo por sí solo, sin tener que hacer elucubraciones, demuestre la existencia de la obligación clara, expresa y exigible.

Con fundamento en lo anterior, y como quiera que el juez de la ejecución no está llamado a convalidar omisiones del demandante o solicitar que se integre en debida forma el título complejo⁷, el Despacho negará el mandamiento de pago solicitado.

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

⁶ ARTÍCULO 215. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. CPACA. <Inciso derogado por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012>

La regla prevista en el inciso anterior no se aplicará cuando se trate de títulos ejecutivos, caso en el cual los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley.

⁷ Sección Tercera del Consejo de Estado, decisión del 8 de marzo de 2018. Radicado No. 58585: *"Esta Corporación ha reiterado en varias oportunidades su posición, según la cual, en los procesos ejecutivos, (...) el juez no se encuentra facultado para buscar la integración del título ejecutivo complejo, debido a que el 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"*

Por lo anterior, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado en contra de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC -, por lo expuesto en la parte considerativa.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

DMAP

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL 28 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: 281ae903b84b53db64958efa56a9c078ed18c4598506badc60c6f3f1dc931a62

Documento generado en 24/06/2022 05:50:16 PM

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