

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|------------------|--|
| Radicado | 11001333603520210002900 |
| Medio de control | Ejecutivo |
| Ejecutante | Representaciones e Inversiones Elite Ltda. |
| Ejecutivo | Club Militar |

AUTO RESUELVE RECURSO

Revisado el expediente, el Despacho encuentra que la apoderada de la sociedad Representaciones e Inversiones Elite Ltda., interpuso recurso de reposición contra el auto del 14 de enero de 2022 que resolvió negar el mandamiento de pago. En la misma oportunidad formuló de forma subsidiaria el recurso de apelación.

1. Fundamento del recurso

La apoderada judicial de la sociedad Representaciones e Inversiones Elite Ltda. en el recurso de reposición indicó que la adición del Acuerdo Marco de Precios para la contratación de Servicio Integral de Aseo y Cafetería N° CCE-146-1-AMP-2014 celebrado entre el contratista y el Club Militar sí está soportado a través de (i) las facturas de venta N° 6381, 6382 y 6397; (ii) Acuerdo Marco de Precios para la Contratación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería; (iii) Órdenes de compra N° 2186, 2187 y 2188; (iv) Comunicación del 24 de diciembre de 2015 del Club Militar que da cuenta de la intención de la entidad de adicionar el respectivo contrato; (v) Acta del 4 de febrero de 2016 correspondiente a la auditoria del Club Militar por medio del cual la entidad indicó su intención de pago de las facturas.

Con apoyo en los anteriores documentos afirma que se encuentra acreditada la exigibilidad de la obligación respecto de los servicios durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 hasta el 14 de febrero de 2016. Así, considera que si bien es cierto la sociedad Representaciones e Inversiones Elite Ltda. dio continuidad a la prestación del servicio de aseo a las sedes del Club Militar sin que mediara las adiciones presupuestales o contrato por escrito, ello no es óbice para que le paguen a la contratista tales sumas de dinero porque de lo contrario la entidad se estaría enriqueciendo a expensas de otro.

En ese orden de ideas, plantea la tesis que la figura de hechos cumplidos en estricto sentido no es absoluta por cuanto el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado permite con la *actio de in rem verso* obtener una indemnización por quien ha experimentado un empobrecimiento injustificado de su patrimonio o la restitución de la cosa desde aquel que se ha enriquecido a su costa sin causa o injustamente, y por ende "*se trata de una cuestión de justicia o equidad con quien, a pesar de violar la ley, no merece soportar la disminución de su patrimonio, porque resulta irrazonable que lo padezca*". En tales términos, insiste en que la sociedad Representaciones e Inversiones Elite Ltda. actuó bajo los principios de la buena fe y la confianza legítima para continuar con la prestación de los servicios a la entidad y es por ello que exige el pago de la obligación a través del presente medio de control ejecutivo.

En consecuencia, pidió reponer el auto del 14 de enero de 2022 y librar mandamiento de pago en contra del Club Militar o en su defecto, se conceda el recurso de apelación ante el Superior Funcional.

2. Procedencia del recurso

Revisados los argumentos expuestos por la demandada, el Despacho estudiará el recurso de reposición contra el auto que niega librar el mandamiento de pago por el incumplimiento de los requisitos formales del título ejecutivo.

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 438 del Código General del Proceso establece: *"El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados."*

Así, entonces, en esta oportunidad procesal se procederá a analizar los argumentos relacionados con el cuestionamiento de la exigibilidad del título ejecutivo que conllevo a que fuera negado el mandamiento de pago mediante auto del 14 de enero de 2022.

3. Caso concreto

En el presente caso, la ejecutante reclama el pago de la prestación de los servicios durante el periodo comprendido entre el 1º de enero de 2016 hasta el 14 de febrero de 2016 por parte de la sociedad Representaciones e Inversiones Elite Ltda. a favor del Club Militar por considerar que existe título ejecutivo que constituyen obligaciones claras, expresas y exigibles siendo procedente librar mandamiento de pago.

Al respecto, es importante señalar que la razón principal por la cual el Juzgado resolvió negar el mandamiento de pago en contra del Club Militar se contrajo a que los valores reclamados corresponden a hechos cumplidos, por cuanto la Unión Temporal Élite dio la continuidad de la prestación del servicio de aseo a las sedes del Club Militar sin que mediara un certificado de disponibilidad presupuestal, una orden de compra vigente y un contrato estatal, pues precisamente hay una ausencia absoluta de negocio jurídico. Ello, porque ante la ausencia de la adición del Acuerdo Marco de Precios para la contratación del Servicio Integral de Aseo y Cafetería N° CCE-146-1-AMP-2014 que soportara la continuidad de la prestación de los servicios para el 1 de enero hasta el 14 de febrero de 2016 no era procedente librar mandamiento de pago.

En efecto, así lo reconoce la apoderada judicial de la ejecutante en su recurso de reposición al indicar que dieron continuidad a la ejecución del contrato porque el Director General del Club Militar para el 24 de diciembre de 2015 les comunicó que *"me permito manifestar mi interés en celebrar una adición al Contrato N° 2186-2187-2188 del 14 de abril de 2015" con el fin de garantizar los servicios el suministro de servicios con vigencia futura 2016"*. Asimismo, ratifica lo dicho por el Juzgado en cuanto que *"si bien es cierto que mi representada dio continuidad a la prestación del servicio de aseo a las sedes del club militar sin que mediaran adiciones presupuestales, también es cierto que dicha entidad solicitó la adición al contrato por servicios futuros de los meses de enero y febrero de 2015 mediante las ordenes N° 2186, 2187 y 2188 y debido a las cuales se emitieron las facturas de venta No. 6381, 6382 y 6397, por este motivo los servicios fueron efectivamente prestados por mi poderdante al Club Militar"*.

Es tales circunstancias, es necesario tener en cuenta que las órdenes de compra o las facturas no suplen dicha falencia del título ejecutivo porque precisamente los servicios de aseo no fueron contratados a través del aplicativo de la Tienda Virtual del Estado Colombiano de Colombia Compra Eficiente y como tal no obra registro de las transacciones, pues si la intención era darle continuidad al objeto contractual del Acuerdo Marco de Precios para la contratación de Servicio Integral de Aseo y Cafetería N° CCE-146-1-AMP-2014, precisamente este tipo de manifestaciones tenían que concretarse en un acuerdo de voluntades realizado a través del mismo aplicativo.

Además, dicha adición contractual debía contar con la disponibilidad presupuestal por parte del Club Militar; tal como lo exige el numeral 6º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 consistente en que las entidades estatales abren licitaciones o concursos e iniciarán

procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.

Por tales, razones los documentos presentados no prestan mérito ejecutivo, justamente por no estar soportado el periodo de prestación de servicios del 1 de enero hasta el 14 de febrero de 2016 en una adición del contrato, así como en su disponibilidad presupuestal, lo que jurisprudencialmente es considerado bajo la figura de hechos cumplidos.

"(...) La jurisprudencia vigente de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la figura de la actio in rem verso, por enriquecimiento sin causa, en los eventos de ejecución material de un trabajo o servicio sin contrato escrito, fue unificada el 19 de noviembre de 2012, en el proceso identificado con el número 24.897, donde la Sala Plena de la Sección Tercera concluyó que la ejecución de prestaciones sin contrato –tratándose de entidades regidas por la Ley 80 de 1993- no justifica el pago porque no se satisface un requisito de configuración de dicha teoría: que la conducta de las partes observe el ordenamiento jurídico. (...) Esta tesis o regla general –la imposibilidad de reconocer los "hechos cumplidos"- no es absoluta, porque la misma providencia precisó que hay eventos en los cuales es posible y además justo remunerar el enriquecimiento sin causa que se produzca, pese a la falta de contrato con las formalidades que exige la ley. Se trata de varios supuestos: i) tres identificados o nominados por la providencia y ii) otras situaciones que compartan las características de los enunciados antes.(...) En estos casos, no obstante faltar el contrato escrito, si se prestó el servicio, entregó el bien o la obra, es posible reconocer el pago que corresponda a esas actividades, porque en tales supuestos es injustificado que una parte se enriquezca y la otra se empobrezca, teniendo en cuenta que en semejantes eventos se autoriza pagar a quien ha violado la ley, pero por razones comprensibles por el derecho, tanto que en una ponderación de valores esta conducta queda justificada suficientemente: en el primer caso –constreñimiento al contratista- por la indefensión e inferioridad en que se encuentra el particular frente al Estado; en el segundo –afectación a la salud-, por el deber de proteger bienes más valiosos, como la salud y la vida; y en el tercero –urgencia manifiesta-, por la necesidad apremiante de evitar un daño mayor o para atender el que se causó o está provocando. (...)"¹

Conforme a lo anterior, no es factible a través de la acción ejecutiva ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo perseguir el reconocimiento y pago de hechos cumplidos porque precisamente estas pretensiones son del resorte de la *actio in rem verso* la cual se tramita por el medio de control de reparación directa.

Es indispensable que para ejecutar una obligación derivada de hechos cumplidos debe estar precedida de un reconocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia en firme dentro del medio de control de reparación directa, en donde se determine si se encuentran cumplidos los presupuestos de la *actio in rem verso* para declarar como tal un enriquecimiento sin justa causa. Sobre el particular, el Consejo de Estado en otro pronunciamiento señaló que *"ante documentos en esas condiciones no es posible entender que la acción ejecutiva sea la idónea, tal entendimiento implica negar el acceso del demandante a la administración de justicia, por cuanto presentados como título de recaudo dentro de un proceso ejecutivo probablemente se le negará el mandamiento de pago precisamente por ausencia de título ejecutivo, con lo cual se le imposibilitaría al actor la reclamación de los valores que según lo afirmado en la demanda, se le adeudan por concepto de la prestación de los servicios de salud. Es decir, el accionante está en la necesidad de constituir un título ejecutivo del cual carece y precisamente ese es el propósito que persigue con esta acción. En consecuencia, como lo que se pretende con la demanda es que se declare la responsabilidad de la demandada por los perjuicios ocasionados al actor con la omisión en el pago de los servicios de atención en salud que le prestó a la población desplazada y como consecuencia se le condene al pago de lo adeudado, la acción idónea es la de reparación directa, esto es la ejercida"*².

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, ni le está permitido al Juez completar o adicionar elementos que permitan configurar en su totalidad el título ejecutivo:

"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:

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 8 de febrero de 2017. Expediente N° 66001-23-31-000-2007-00299-01 (37958). Consejera Ponente Marta Nubia Velásquez Rico

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto 28 de octubre de 2006. Expediente N° 41001-23-31-000-2004-01533 (30550). Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio

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

Además, de lo anterior llama la atención del Juzgado que la ejecutante con anterioridad había ejercido la acción ejecutiva, pues de la consulta a la página web de la Rama Judicial se observa que la sociedad Representaciones e Inversiones Élite Ltda. inicialmente había presentado las facturas como títulos ejecutivos en los Juzgados Civiles del Circuito, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá D.C. bajo el radicado N° 11001310303320170077000 en donde fue rechazada la demanda con auto del 11 de enero 2019.

También, la sociedad Representaciones e Inversiones Élite Ltda. y el Club Militar en audiencia de conciliación del 20 de noviembre de 2018 acordaron el pago de las obligaciones⁶ cuyo acuerdo conciliatorio fue improbadado por el Juzgado 32 Administrativo de Bogotá D.C. mediante providencia del 10 de abril de 2019 dentro del radicado N° 110013336032201800422 00, principalmente por resultar lesivo al patrimonio público, porque el reconocimiento del pago no correspondía a obligaciones a cargo de la entidad por no mediar contrato escrito siendo recurrida por vía de reposición y decidido con auto del 14 de junio de 2019⁷.

Posteriormente, se tiene que para el 11 de septiembre de 2019 la sociedad Representaciones e Inversiones Élite Ltda. ejerció el medio de control de controversias contractuales⁸ con el fin de obtener la declaratoria de la existencia de la relación contractual y se ordenara el pago de los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 hasta el 14 de febrero de 2016, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 62 Administrativo de Bogotá D.C. con el número de radicado N° 11001334306220190025100, quien por auto del 18 de septiembre de 2019 rechazó la demanda por haber operado el

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

⁶ Ver páginas 135 - 136 Doc. Digital N° 2

⁷ Ver páginas 161 - 166 Doc. Digital N° 2

⁸ Ver páginas 167 - 181 del Documento Digital N° 2

fenómeno de la caducidad⁹; decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante proveído del 6 de febrero de 2020¹⁰.

Nótese, tal y como lo ha reconocido la Jurisprudencia que el título ejecutivo complejo debe constar obligaciones claras, expresas y exigibles. En ese orden, en el presente caso no se evidencia la adición al contrato estatal que le sirviera de fundamento para completar el título ejecutivo complejo ni la disponibilidad presupuestal para la prestación de los servicios del periodo comprendido entre el 1º de enero de 2016 hasta el 14 de febrero de 2016. En esa medida, dado que los documentos allegados no prestan mérito ejecutivo por adolecer el requisito de exigibilidad, no se repondrá la decisión de negar el mandamiento de pago. En consecuencia, se concederá el recurso de apelación contra el auto del 14 de enero de 2022 en el efecto suspensivo ante el Superior Funcional, tal como lo prevé el artículo 438 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo de Bogotá D.C., Sección Tercera,**

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto del 14 de enero de 2022 que dispuso negar el mandamiento de pago contra del Club Militar.

SEGUNDO: CONCEDER ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte ejecutante, en contra del auto del 14 de enero de 2022 que resolvió negar el mandamiento de pago.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría, **REMITIR** el expediente al Superior.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO
JUEZ

DMAP

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,
D.C. **ESTADO DEL 26 DE JUNIO DE 2023**

⁹ Ver páginas 183 – 187 del Documento Digital N° 2

¹⁰ Ver páginas 197 – 202 del Documento Digital N° 2

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: **886bb972986428e77e3ea0a87c464575a26d7bcd12edcc25a3e3c830ca7b330**

Documento generado en 23/06/2023 07:54:55 PM

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