



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ
-SECCIÓN TERCERA-**

Bogotá, D. C., 24 de enero de 2022

Juez	:	Luis Eduardo Cardozo Carrasco
Ref. Expediente	:	110013336036-2021-00313-00
Demandante	:	Flórez y Álvarez SAS
Demandado	:	Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía local de Fontibón

EJECUTIVO
NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

1. Antecedentes

Obrando a través de apoderada judicial, la sociedad Flórez y Álvarez S.A.S. presentó demanda ejecutiva contra de la **Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía local de Fontibón**, en la que solicitó librar mandamiento de pago a su favor y en contra de la ejecutada, por las siguientes sumas de dinero:

1. Por lo anteriormente expuesto, solicito, respetuosamente de su despacho, librar mandamiento ejecutivo en favor de mi poderdante FLÓREZ Y ÁLVAREZ S.A.S. EN REORGANIZACIÓN identificada con NIT. 807.003.866-2, representada legalmente por GILMA ÁLVAREZ CHÁVEZ y en contra del ejecutado, ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN identificada con NIT. 899.999.061 y representada por el Alcalde Local CARLOS LEONARDO LOZADA, por las siguientes sumas de dinero:

A) Por concepto de la Factura N° FYA 1472 con fecha de elaboración del día 15 de abril de 2020 y fecha de vencimiento del día 15 de mayo de 2020, por valor de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS PESOS (\$12.439.793) M/cte, más los intereses moratorios que se generen hasta el pago total de la obligación.

2. CONSIDERACIONES

La solicitud de librar mandamiento de pago elevada por la sociedad Flórez y Álvarez S.A.S. presentó demanda ejecutiva contra de la **Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía local de Fontibón**, no resulta procedente, por las siguientes razones:

2.1. FUNDAMENTOS LEGALES

2.1.1. El artículo 104 del CPACA establece que:

“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.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

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”.

2.1.2. El numeral 7° del artículo 154 del CPACA atribuye la competencia a los Jueces Administrativos en primera instancia:

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

2.1.3. El inciso primero del artículo 422 del Código General del Proceso 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.

2.1.4. El numeral 4º del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establece los documentos que constituyen título ejecutivo, entre otros:

“(...) 4. 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(...)”.

2.1.5. El artículo 245 del Código General del Proceso dispone que los documentos se aportarán al proceso en original o en copia, la que tendrá el mismo valor probatorio del original, excepto cuando según las voces del artículo 246 de la misma normatividad, por disposición legal sea necesaria la presentación del original o una copia determinada.

2.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que, en acciones de este linaje, el título ejecutivo debe aportarse desde la presentación del libelo en forma completa, so pena de vulnerar el principio constitucional de igualdad del demandado frente al demandante, a quien se le da la oportunidad de completar el título.

Sobre el punto el Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado Mauricio Fajardo Gómez, Providencia de octubre 11 de 2006, Radicación No. 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566), señaló:

“Así las cosas, en los procesos ejecutivos el juez no puede inadmitir la demanda y ordenar al ejecutante corregirla, por ejemplo, aportando los documentos necesarios para configurar el título ejecutivo. No obstante lo anterior, la Sala considera pertinente reiterar que, en el proceso ejecutivo, si bien no es posible inadmitir la demanda para que el ejecutante complete el título presentado, si lo es para que se corrijan los requisitos formales establecidos en el artículo 85 del C. de P.C. En el proceso ejecutivo nada se prevé sobre este trámite, razón por la cual es necesario remitirse a las disposiciones generales del Estatuto Procesal Civil. En providencia del 16 de junio de 2005, esta Sala acogió la tesis doctrinal según la cual es posible corregir los defectos formales de la demanda pues, lo contrario, implica una rigidez que carece de sustento legal y que se encontraría en contravía del principio constitucional de primacía de la sustancia sobre la forma. De igual manera implicaría una vulneración del derecho de acceso a la Administración de Justicia, pues, con argumentos meramente formales, se impediría la puesta en marcha del aparato judicial. Lo anterior no obsta para que la Sala reiterare su posición según la cual no puede el juez de la demanda ejecutiva, en cualquier caso, inadmitirla con el propósito de permitir al demandante completar, adicionar o mejorar o, en general, variar el título ejecutivo presentado ab initio de modo insuficiente. En este caso, el Tribunal inadmitió la demanda para que, en su criterio, se subsanara el título ejecutivo, conducta que, como se anotó, no resulta procedente en juicios ejecutivos, decisión que, de todas maneras, se respetará puesto que la irregularidad anotada no configura una causal de nulidad, de aquéllas que puedan decretarse de oficio o en el trámite de la segunda instancia”.

3. CASO CONCRETO

En el presente caso la sociedad Flórez y Álvarez S.A.S pretende se ordene el mandamiento de pago en contra de la **Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía local de Fontibón**, por concepto de la factura N° FYA 1472 con fecha de elaboración del día 15 de abril de 2020 y fecha de vencimiento del día 15 de mayo de 2020, por valor de doce millones cuatrocientos treinta y nueve mil setecientos noventa y tres pesos (\$12.439.793)

Se encuentra que la jurisdicción contenciosa administrativa es la que debe conocer el presente asunto. De otro lado, este Juzgado es competente por el factor territorial y cuantía, sin embargo, se observa que en el presente evento nos encontramos ante un título de carácter complejo, en consideración a la relación contractual de las partes involucradas, dicho título queda investido de unos requisitos adicionales a los que ostenta un título denominado como simple.

El término complejo deviene del hecho de que no basta el mero contrato para exigir su cumplimiento vía jurisdiccional, sino que éste debe venir acompañado de todas las formalidades en él consagrados y que por lo tanto el título lo conforman todos aquellos documentos que complementan dicha actividad contractual, esto es, (i) aquellos que involucren la ejecución del contrato, (ii) las actas de seguimiento, (iii) los convenios, (iv) las reservas y registros presupuestales, (v) las actas de liquidación y, (vi) todos aquellos que sean necesarios para el desarrollo de dicha actividad, tales como, pólizas de seguros, actos administrativos unilaterales y demás.

De esta manera se ha pronunciado el Consejo de Estado sobre el título ejecutivo complejo en contratos estatales:

Y acerca del título ejecutivo contractual, el H. Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar que “cuando la obligación que se cobra proviene de un contrato estatal, el título ejecutivo, por regla general, es complejo, en la medida que está conformado no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente provenientes de la Administración, en los cuales conste el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista, y de las que se pueda deducir la exigibilidad de la obligación de pago para la entidad contratante”

En tal sentido, debe analizarse en cada caso concreto, cuáles son los documentos que deben aportarse a fin de constituir el título ejecutivo complejo que contenga la obligación con las características de ser clara expresa y exigible.¹

Ahora bien, del estudio que se hace de la documental allegada al expediente se advierte que obra certificado suscrito por el alcalde local de Fontibón, en el que se hace alusión a la celebración de orden de compra entre la sociedad Flórez y Álvarez S.A.S y el Fondo de Desarrollo Local:

ORDEN DE COMPRA No.		35942 DE 2019
MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	DE	CONTRATACIÓN DIRECTA INSTRUMENTO DE AGREGACIÓN DE DEMANDA NO CCE-455-1-AMP-2016 DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
OBJETO		ADQUISICIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL DE ASEO Y CAFETERÍA CONFORME AL ACUERDO MARCO DE PRECIOS No. CCE-455-1-AMP-2016 PARA LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DE LA ALCALDIA LOCAL DE FONTIBÓN, INSPECCIONES DE POLICIA, CASA DEL CONSUMIDOR, LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE FONTIBÓN Y LA BODEGA
VALOR (INCLUIDA ADICIÓN)		CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS CON SESENTA Y OCHO MONEDA CORRIENTE (\$ 164.000.000.68 M/CTE.)
PLAZO (INCLUIDA PÓRROGA)		DOCE (12) MESES Y CATORCE (14) DÍAS
FECHA DE INICIO		25/02/2019
FECHA DE TERMINACIÓN	DE	10/03/2020
CÓDIGOS UNSPSC		76111501 - Servicios de limpieza de edificios; 90101700 - Servicios de cafetería; 72102103 - Servicios de exterminación o fumigación; 70111703 - Servicios de plantación o mantenimiento de jardines

OBSERVACIÓN: SERIEDAD Y CUMPLIMIENTO. La ejecución de la obligación de entrega de suministros de califica como **REGULAR**.

Así las cosas, tenemos que con ocasión a la celebración de dicho contrato se generó la factura de venta No. FYA1472, la que pretende ser objeto de pago a través de la acción invocada.

Ahora, respecto de la factura presentada, debe traerse a colación lo dispuesto por el artículo 772 del Código de Comercio, el cual reza:

*“Factura es un título valor que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.
No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.”*

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., once (11) de noviembre dos mil nueve (2009).

En ese orden de ideas, para que las facturas constituyan título ejecutivo enjuiciable ante ésta jurisdicción, debe estar acompañado del respectivo contrato estatal y de la acreditación de los servicios prestados en virtud del mismo, y que son adeudados por la demandada.

Conforme a lo anterior, si bien las facturas allegadas al plenario se adujo haberlas expedido con ocasión a los servicios prestados, también lo es que, la sola expedición de las mismas no acredita la prestación de dichos servicios por parte de la entidad demandante, siendo indispensable la acreditación de los servicios prestados por parte de la demandante sociedad Flórez y Álvarez S.A.S., echándose de menos en el plenario la documental que así lo acredite.

Dado lo anterior, resulta claro que, no se encuentra acreditada la existencia del título ejecutivo para obtener el cumplimiento forzado de la pretensión elevada ya que, no obra prueba alguna de los servicios prestados en virtud del contrato objeto de estudio

Adicionalmente debe precisarse que, los requisitos que se echan de menos, no corresponden a meras formalidades, sino que hacen relación a la existencia del título ejecutivo, y que por tanto, no es viable inadmitir el libelo para que se integre el mismo, pues en esta clase de juicios, el título ejecutivo debe aportarse junto con el libelo.

Finalmente, la parte ejecutante manifestó que el presente contrato no se ha liquidado, contando así con la posibilidad de exigir el pago aquí solicitado o en su defecto, dejar las respectivas salvedades al momento de suscribir el acta de liquidación

Aunado a lo anterior, es importante recalcar que para librar mandamiento de pago en la demanda ejecutiva, debe el acreedor constituir el título ejecutivo complejo, es decir, el conjunto de documentos que reunidos servirán para que prospere la demanda ejecutivo, si bien es cierto el acreedor allegó una serie de documentos, revisado en su integridad el expediente se observa que no se aportaron todos los documentos integrantes del título que acrediten el cumplimiento de la totalidad de cada una de las obligaciones por parte del aquí demandante.

En este orden de ideas, es dable indicar que en casos como el que aquí se estudia es necesario el certificado de cumplimiento, documento que constituye la prueba idónea para conformar el título ejecutivo.

Por lo tanto, es dable indicar que en casos como el que aquí se estudia, el título ejecutivo se encuentra conformado por una serie de documentos que surgen con ocasión a la ejecución del contrato, en los que conste el cumplimiento de la obligación a cargo del contratista y que en todo caso tengan el carácter de exigibilidad para la entidad.

Adicionalmente, los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales, las primeras atañen a que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación deben ser auténticos y emanar del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley.

De otra parte, existen títulos ejecutivos singulares, que están conformados por un solo documento, o títulos complejos que requieren de varios documentos diferentes para su conformación.

Sobre el punto ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

“De entrada se advierte que, cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo tiene el carácter de complejo, en la medida en que no se encuentra conformado solamente por el negocio jurídico, sino también por otros documentos como actas y facturas elaboradas por la Administración y por el contratista, en los que conste la existencia de la obligación a favor de este último y a partir de los cuales sea posible deducir de manera clara y expresa tanto su

contenido como su exigibilidad²”.

En consecuencia, al no estar debidamente conformado el título ejecutivo complejo, el juez en el proceso ejecutivo le está vedado ordenar la corrección de la demanda para que el demandante allegue al expediente documentos para integrarlo, por lo que solamente cuenta con tres opciones, como lo ha sostenido el H. Consejo de Estado: “1. *Librar el mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda representan la obligación clara, expresa y exigible, que se pretende ejecutar.* 2. *Negar el mandamiento de pago cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.* 3. *Ordenar la práctica de las diligencias previas solicitadas en la demanda ejecutiva (art. 489° C. de P. C.) y una vez practicadas esas diligencias habrá lugar, por un lado, a librar mandamiento de pago si la obligación es exigible y por el otro, a negarlo en caso contrario.*”³

Lo anterior, impone ineludiblemente al ejecutante la carga de probar su acreencia y la obligación correlativa de su deudor, adjuntado para tales efectos documento idóneo que acredite tales calidades, exigencia requerida para dar veracidad al juzgador y así poder éste pronunciarse frente al mandamiento de pago, con la consecuente orden de pago al deudor, si ello no es demostrado en el expediente, como se evidencia en el sub judice no le queda otra salida al Juzgado más que denegar el mandamiento solicitado.

En ese orden de ideas, ante la ausencia de acreditación de todos los documentos que conforman el título ejecutivo, el ejecutante debe acudir primero al juez del contrato para que éste declare la configuración del incumplimiento del contrato y las obligaciones asumidas por las entidades públicas, pueden ser cobradas por la vía judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (juzgados o tribunales administrativos) en los casos en que estas no cumplan con las mismas de manera voluntaria, de acuerdo con lo que se pactó dentro de los respectivos contratos.

Advertido lo anterior, es dable precisar que, para adelantar una demanda ejecutiva es requisito esencial que exista un título ejecutivo a efectos de hacer efectiva una obligación, sobre la cual no quepa duda sobre su existencia. Para ello, debe tratarse de una obligación clara, expresa y exigible, para que pueda predicarse la calidad de título ejecutivo.

Al respecto, el Consejo de Estado, ha señalado que, “*«la obligación es expresa cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título (simple o complejo); es clara cuando el contenido obligacional se revela en forma nítida en el título (simple o complejo) y es exigible cuando puede imponerse su cumplimiento en la oportunidad en que se demanda, por cuanto no está sometida para su cumplimiento a plazo pendiente o condición no ocurrida.*”⁴

En ese sentido, ha de negarse la orden de pago deprecada, pues la misma solo puede preferirse en la medida que exista un título ejecutivo completo y se allegue con la demanda, lo que no ocurre en el evento como quedó visto.

Se precisa que los requisitos que se echan de menos, no corresponden a meras formalidades, sino materiales que hacen relación a la existencia de título ejecutivo.

En ese sentido, en el presente evento no precedía la inadmisión de la demanda para que se aportaran los documentos echados de menos, ya que, en los procesos ejecutivos solamente es viable la inadmisión para subsanar los requisitos formales de la demanda y no para integrar el título⁵, pues en esta clase de juicios, el título ejecutivo debe aportarse junto con el libelo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 13 de abril de 2016, expediente No. 53.104, M.P. Hernán Andrade Rincón.

³ Consejo de Estado - Sección Tercera, autos del 12 de julio de 2001, expediente 20.286, C. P. Dra. María Elena Giraldo Gómez, y del 12 de septiembre de 2002, expediente 22.235, C. P. Dr. German Rodríguez Villamizar.

⁴ Sentencia de 9 de septiembre de 2015, radicación No. 2003-01971-02 (42294) CP. Hernán Andrade Rincón.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado Mauricio Fajardo Gómez, Providencia de octubre 11 de 2006, Radicación No. 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566)

IV. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el MANDAMIENTO DE PAGO solicitado por la sociedad Flórez y Álvarez S.A.S pretende se ordene el mandamiento de pago en contra de la **Alcaldía Mayor de Bogotá – Alcaldía local de Fontibón**, por lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, devuélvase al interesado los documentos acompañados con la demanda, sin necesidad de desglose y archívese la actuación.

TERCERO: Se reconoce a la doctora Gilma Álvarez Chávez, como apoderada de la parte ejecutante, en los términos y para los fines del memorial poder obrante en el expediente.

CUARTO: Notificar la presente decisión por estado, y a los correos legalfya@gmail.com

Se le pone de presente a las partes que, los canales, protocolos y forma de recepción de memoriales establecidos por el Despacho para la prestación del servicio, podrán ser consultados en el siguiente enlace: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-36-administrativo-de-bogota/310>

Así mismo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78 numeral 14 del CGP y artículos 186 y 201A del CPACA, les asiste el deber a las partes realizar sus actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y enviar a su contraparte y demás sujetos procesales, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso, actuación de la cual deberá allegar constancia a este Despacho Judicial, remitiendo vía correo electrónico el respectivo memorial informando el cumplimiento de ese deber, so pena de dar aplicación a las sanciones de Ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**LUIS EDUARDO CARDOZO CARRASCO****Juez**

KAOA

Firmado Por:**Luis Eduardo Cardozo Carrasco****Juez****Juzgado Administrativo****036****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: **2152f6977a275938bbec2ea3fc53526b1baf05c70b6fe6b8da8e5d83799dd0b7**

Documento generado en 24/01/2022 12:42:41 PM

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