

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
- SECCIÓN TERCERA -

Bogotá D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)

|                  |                                                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Medio de control | ACCIÓN EJECUTIVA                                                      |
| Radicado         | 11001 33 43 059 2020 00013 00                                         |
| Ejecutante       | INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO                                        |
| Ejecutados       | CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN CON & CON S.A.S. y MUNDIAL DE SEGUROS S.A. |
| Asunto           | Auto niega mandamiento de pago                                        |

Mediante apoderada judicial, el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, instauró demanda de **ejecución** contra la sociedad **CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN CON & CON S.A.S.** y la compañía **MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN DEL TÍTULO EJECUTIVO

En los fundamentos fácticos de la demanda, se indicó que el 16 de septiembre de 2014, el Instituto de Desarrollo Urbano, suscribió el contrato de obra pública No. 1246 de 2014 con la sociedad Consultoría y Construcción CON & CON S.A.S. con el objeto de que esta última realizara la *"ejecución a monto agotable de diagnóstico, obras de mantenimiento, mejoramiento, adecuación y rehabilitación de espacio público en Bogotá D.C. Etapa 1-2014- Grupo No. 3 Zonas Sur (...)".*

Señaló que, en dicho contrato quedaron establecidas en la cláusula 17 las garantías, señalándose frente al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, un cubrimiento equivalente al 100% del valor pactado como anticipo para la ejecución del contrato y una vigencia que se extendería hasta la liquidación del mismo.

Así con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo de voluntades antes citado, se constituyó a favor del IDU, *"la garantía única de seguros de cumplimiento en favor de entidades estatales"*, expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A.

Sostuvo que, ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, se profirió la Resolución No. 1025 de 21 de marzo de 2018, por medio de la cual se declaró el incumplimiento total del contrato No. 1246 de 2014 y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria a cargo de la sociedad Consultoría y Construcción CON & CON S.A.S. y a favor del IDU, en la suma de \$1.211.719.104.

Asimismo, en el aludido acto administrativo se declaró la ocurrencia del siniestro del buen manejo y correcta inversión del anticipo amparado en la póliza No. NB-100038139 expedida por la Compañía Mundial de Seguros, por lo que se ordenó el pago del siniestro por valor de \$442.132.018.65.

Señaló que, el anterior acto administrativo fue objeto de recurso de reposición, el cual fue desatado a través de la Resolución No. 1399 de 2018, la cual modificó la declaratoria total de incumplimiento por declaratoria parcial y confirmó en lo demás la Resolución No. 1025 de 21 de marzo de 2018.

Manifestó que, ni el contratista ni la aseguradora, han efectuado pago alguno en relación con la sanción impuesta.

Por último advirtió que, a través de la Resolución No. 2425 de 2018, se liquidó unilateralmente el contrato 1246 de 2014, quedando establecido que aún se adeudan las sumas antes señaladas.

**1.1.1.** La entidad accionante allegó los siguientes documentos:

- Copia autentica del contrato de obra pública No. 1246 de 2014 (fls. 1 a 18, c.2)
- Copia auténtica de la Resolución No. 1025 de 2018 *"Por medio de la cual se adopta una decisión en el procedimiento administrativo sancionatorio surtido al Contrato IDU 1246 de 2018"* (fls. 19 a 94, c.2).
- Copia auténtica de la Resolución No. 1399 de 2018 *"Por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos frente al acto administrativo 001025 de 2018 en razón del procedimiento administrativo sancionatorio surtido al Contrato IDU 1246-2014"* (fls. 95 a 125, c.2).
- Copia auténtica de la Garantía Única de Seguro de Cumplimiento No. NB-100038139 expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A. (fls. 126 a 148, c.2).
- Copia auténtica del oficio No. 20184350493851 de fecha 29 de mayo de 2018, a través de la cual se realizó el requerimiento de pago a la Compañía Aseguradora Mundial de Seguros (fls. 132 a 134, c.2).

## **II. CONSIDERACIONES**

El artículo 422 del Código General del Proceso, señala:

*"Pueden demandarse ejecutivamente las **obligaciones expresas, claras y exigibles** que **provengan del deudor** o de su causante, y constituyan plena prueba contra él..."*

En efecto, el artículo 297 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula lo relativo a la constitución de título ejecutivo ante esta Jurisdicción, de la siguiente manera:

*"(...)*

*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.***

**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.**"

Ahora bien, tal y como se desprende del numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, en lo relativo a la constitución de los actos administrativos como título ejecutivo, además de ser auténticos, dicho documento debe estar acompañado con la constancia de ejecutoria y que la copia auténtica **corresponde al primer ejemplar.**

Revisado el plenario, se tiene que si bien las Resoluciones No. 1025 de 2018 y 1399 de 2018, a través de las cuales se le ordenó a las ejecutadas el pago de unas sumas de dinero por concepto de cláusula penal pecuniaria y la ocurrencia del siniestro del buen manejo y correcta inversión del anticipó amparado, se allegaron en copia auténtica, acompañada de la constancia de ejecutoria, no obra certificación que dé cuenta **que los aludidos documentos corresponde al primer ejemplar** tal y como lo exige el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, la demandante no dio cumplimiento en debida forma a la exigencia de aportar en legal forma los documentos que deben conformar el título ejecutivo; por lo tanto, dicha omisión conllevaría a la negativa de librar el mandamiento de pago dentro del presente asunto. En lo pertinente, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

*"La naturaleza de proceso ejecutivo, por ser de tipo coercitiva, partiendo de la existencia indiscutible de un derecho insatisfecho por el no pago de una obligación, exige, para quien la promueve, una serie de cargas, entre las que se encuentra el acompañar con la demanda el título ejecutivo en el que se materializa el deber de pagar. Ello tiene su razón de ser en el hecho de que en estos procesos no se entrará en discusión respecto a la existencia o no de un derecho, pues se parte del reconocimiento del mismo en cabeza del titular (acreedor), y esa certeza es lo que permite a la jurisdicción conminar al deudor al pago, lo que se lleva a cabo a través del mandamiento ejecutivo. Por lo tanto, quien ejercita la acción ejecutiva debe ab initio aportar el título, que a su vez puede ser simple o complejo, de ser lo segundo, deberá conformarlo con la totalidad de documentos idóneos para integrarlo debidamente, como lo prescribe el artículo 497 del Código de Procedimiento Civil.*

(...)

*Además, es importante insistir en que es la parte actora quien tiene la obligación de allegar, con la demanda, la totalidad de los documentos que constituyan el título. Sobre el particular, se debe precisar que la obligación principal del ejecutante, **es demostrar su condición de acreedor con el respectivo título ejecutivo, por lo tanto, no es deber del ejecutado aportarlo, ni del juez requerirlo, comoquiera que es el fundamento de la demanda ejecutiva.**"<sup>1</sup> (Negritas fuera de texto).*

En ese entendido el juez carece de competencia para requerir a quien se considera acreedor y a quien éste considera deudor para que alleguen los documentos que

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 19 de noviembre de 2012, Rad. Proceso No: 05001-23-31-000-2011-00828-01 (44.340), MP. Enrique Gil Botero.

constituyen el título ejecutivo. En este sentido el Consejo de Estado, en proveído del 8 de marzo de 2018 (25000-23-36-000-2015-02387-01(58585), señaló:

*"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) <sup>2</sup>.*

*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. (...)*

Frente a los requisitos formales de un proceso ejecutivo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>3</sup> ha precisado:

*"En consonancia con lo expuesto, y teniendo en cuenta que el contrato es ley para las partes, no es dable acceder a los argumentos del apelante, puesto que esta Sala considera que, cuando el título ejecutivo es complejo, el análisis de los documentos aportados como título ejecutivo se deben realizar de forma **conjunta** y no individual, de manera así que no se pueden eludir el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo con el fin de obtener el pago y mucho menos se puede endilgar que esto se entiende satisfechos con la presentación de documentos que **refieren ser copias simples, y además que se trata del primer ejemplar**, los documentos con los cuales se diera fe del cumplimiento por parte de la actora como enseñan las normas precedentes, esto es el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.*

*(...)*

*Así las cosas, tal como lo advirtió el a quo, es evidente que las copias simples no son medios de convicción que pueden tener la potencia de hacer constar o demostrar las obligaciones que se pretendan ejecutar en un proceso judicial, luego al tenor del artículo 422 del Código General del Proceso (en adelante CGP), las copias de los documentos presentados para conformar el título ejecutivo no constituyen plena prueba de la obligación clara, expresa y exigible en contra del ejecutado.*

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera - Subsección "B", sentencia del 17 de julio de 2019, proceso 2018-00267.

*Es pertinente precisar, en aras de la transparencia que esta Corporación ha apreciado y otorgado valor probatorio a las copias simples de documentos públicos aportados a procesos declarativos, pues la ponderación de dichos medios, junto con el resto del recaudo, siempre que no hayan sido tachados en los términos del art. 289 del C de P.C., contribuye a revelar los hechos de los que el fallo deriva consecuencias para constituir obligaciones.*

*Bien distinto a pretender configurar con esa especie documental el título mismo, como si cualquier número de reproducciones pudiera dar lugar a igual número de obligaciones y títulos para acreditarlas.”*

En ese orden de ideas, el Despacho deberá denegar el mandamiento de pago que se impetra en la demanda, puesto que la documentación aportada no tiene la virtud de configurar un título ejecutivo idóneo, que amerite según la ley, una orden judicial de pago.

Por lo anterior, el JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ,

### RESUELVE:

**PRIMERO: DENEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO** solicitado por el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**, contra la sociedad **CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIÓN CON & CON S.A.S.** y la compañía **MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme la presente decisión, ARCHÍVENSE LAS DILIGENCIAS, previas las constancias del caso.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Hernan Guzman M*

**HERNÁN DARÍO GUZMÁN MORALES**  
**JUEZ**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DE<br/>BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN TERCERA<br/>Por anotación en el estado No. <u>34</u> de fecha <u>6 de agosto de 2020</u> fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 A.M.</p> <p><br/><b>GLADYS ROCÍO HURTADO SUÁREZ</b><br/><b>SECRETARÍA</b></p> <p></p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|