

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., dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	ACCIÓN EJECUTIVA
Radicado	11001 33 43 059 2021 00153 00
Demandante	HERNEY POLO
Demandado	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPEC -
Asunto	NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO

De conformidad con el artículo 155 numeral 7° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al despacho sustanciador proferir la providencia que libra el mandamiento de pago.

I. ANTECEDENTES

1.1. La parte ejecutante solicitó que se libre mandamiento de pago a su favor y en contra **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPEC** -, por las siguientes sumas de dinero (folio 3 c.1):

*“I PRIMERO: Por la suma de **OCHO MILLONES NOVECIENTOS ONCE MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO PESOS** (\$ 8.911,925.00), por concepto de clausula penal establecida en la **CLAUSULA VIGÉSIMA SÉPTIMA CLAUSULA PENAL** del contrato, aforada en el 20% del valor total del contrato, esta pretensión en aplicación principio de reciprocidad de prestaciones que trata el Artículo 28 de la Ley 80 de 19931, suma de dinero que deberá ser actualizada de acuerdo con el IPC.*

***SEGUNDO:** por la suma de los intereses debidos desde el momento en que se debió de haber cancelado la cláusula penal, desde el día posterior a la finalización del plazo de ejecución contractual, esto es desde el 16 de Diciembre de 2020.*

***TERCERO:** por las agencias en derecho tasadas en el 20% del valor total del contrato.*

***CUARTO:** Que se condene en costas al demandado.”*

2. Del origen de la obligación:

2.1 El día 21 de Octubre de 2020, se publicó la Resolución 04730 de 2020, por medio del cual se adjudicó la subasta Inversa Electrónica 02 de 2020. En ese acto

administrativos se adjudicó el ítem 2 sillas ergonómicas al señor Herney Polo, por valor de \$ 44.559.629,36 M/Cte.

2.2 El día 5 de noviembre de 2020, se numera el contrato de compraventa No. 202 de 2020 y se remite al Contratista (*Herney Polo*) para su suscripción física.

2.3 El día 11 de noviembre de 2020, el Contratista remite pólizas requeridas para la legalización del Contrato.

2.4 El día 12 de noviembre de 2020 se suscribió el contrato digital por parte del Contratista, así mismo, día 17 de Noviembre de 2020 suscribió el contrato digital por parte del Contratante (INPEC).

2.5 El día 20 de noviembre de 2020, el INPEC aprobó las pólizas requeridas para la legalización del Contrato.

2.6 Que el INPEC no cumplió su obligación de suscribir el acta de inicio del contrato, así de trasladarle al Contratista, e informarle que se acercara a la entidad a suscribir la aludida el acta.

2.7 El día 15 de diciembre de 2020, siendo la fecha que dice el contrato en que se extingue el plazo de ejecución, el Contratista Herney Polo radicó documento con referencia: *"IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR EL CONTRATO POR FALTA DE SUSCRIPCIÓN DEL ACTA DE INICIO Y SOLICITUD DE COMPENSACIÓN POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL INPEC EN SU EXPEDICIÓN - CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 202 DE 2020"*.

Así mismo, precisa que en ese documento, se manifestaron las razones fácticas por las que no fue posible ejecutar el contrato de compraventa No. 202 DE 2020, invoca la cláusula *VIGÉSIMA SEGUNDA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS*, que prevé el procedimiento inicial para resolver las diferencias o controversias suscitadas en el desarrollo del presente contrato, y en lo posible hallar una salida jurídica, a las reclamaciones que reclamadas por el Contratista en cuanto al incumplimiento del contrato por parte del INPEC, entre las que están, las compensaciones o penalidades por incumplimiento, por la utilidad dejada de percibir, y las que haya lugar de reclamar.

2.8 Aduce que INPEC no contestó dicho escrito, no se pronunció al respecto, tampoco realizó ningún tipo de procedimiento administrativo que convocara al contratista a defenderse del cargo de incumplimiento contractual.

2.9 Que el día 15 de abril de 2021, el Contratista elevó solicitud de copias auténticas, y solicitar información acerca de la existencia o no del acta de inicio.

2.10 Que el 22 de abril de 2021 el INPEC resolvió la solicitud descrita en el numeral anterior entregando las copias y manifestado que el acta de inicio siempre reposo en esas instalaciones pendiente de obtener la respectiva firma.

2.11 Afirmó el ejecutante que existe un incumplimiento total por parte de la entidad demandada en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, por lo cual era

necesario acudir al juez del contrato a fin de exigir la penalidad por el incumplimiento.

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.***

Ahora bien, sobre la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, en los títulos ejecutivos que derivan de la actividad contractual del Estado, señala la jurisprudencia:

*“El título ejecutivo (...) puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo - entre otros - por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del co-contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. **Los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante,** como lo establece el artículo 488 del C.P.C. El título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser **expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo,** no importa su origen (...).*

*Reiteradamente, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales. Las formales consisten en que **el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación** sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley. Las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles. 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."*¹ (Énfasis fuera de texto).

En el presente caso, se advierte que no existe título ejecutivo idóneo para obligar a **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPEC** -, a efectuar el pago que se reclama en la demanda; pues como bien lo reconoce la parte ejecutante, dicho título es de origen contractual y por lo tanto, es de carácter complejo y no simple.

Lo anterior, por cuanto la obligación contentiva de un de un título ejecutiva de debe ser clara, expresa, exigible así:

De la norma en contexto, se desprende que la obligación objeto estudio de debe ser clara, es decir fácilmente evidente y entendida en un solo sentido, pues de no ser así no reuniría esta condición principal del título ejecutivo y, por tal motivo, no sería susceptible de cobro.

Asimismo, también debe ser expresa esto es, que debe constar en forma nítida el crédito del ejecutante y la deuda del ejecutado, o aparezca manifiesta de la redacción del título, sin que para ello haya que acudir a elucubraciones o suposiciones, por lo que faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógicos o implícitamente.

Al mismo tiempo, debe ser exigible, es decir, que puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de plazo o condición, o sea, vencido el primero o acaecida la segunda.

En ese sentido, el Consejo de Estado² ha edificado la teoría del título ejecutivo complejo, la cual prevé que algunos títulos que pretenden ser reclamados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo deben integrarse por varios documentos los cuales integran una misma identidad jurídica. En efecto, ha definido el título ejecutivo complejo en los siguientes términos:

(...) "De otra parte cabe observar que en este tipo de asuntos el título ejecutivo puede ser Singular, como cuando está contenido o constituido en un solo documento, como por ejemplo un título valor, caso de la letra de cambio, cheque, pagaré, etc., ó bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado o deba integrarse por un conjunto de documentos como sería el caso del contrato, las actas de liquidación, constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios

¹ Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 31 de enero de 2008. C.P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar. Radicación N° 0000-23-31-000-2007-00067-01(34201).

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del 19 de julio de 2006, radicación No. 23001-23-31-000-2003-01328-01(30770); C. P. Mauricio Fajardo.

o bienes contratados, el reconocimiento del contratante del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc."

Así mismo, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha expresado que el título ejecutivo derivado del contrato estatal debe entenderse como un título ejecutivo complejo, así:

"Cuando el título lo constituye directamente el contrato estatal se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado por el contrato y por otra serie de documentos, en este caso las resoluciones 00115000-03000 del 17 de mayo de 2000 y la 00115000-0434 del 28 de julio de 2000, expedidas por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones de cuya integración se deriva una obligación clara, expresa y exigible. La jurisprudencia de esta Sección ha señalado, en diversas ocasiones, los requisitos que debe reunir un título ejecutivo de esta naturaleza, y ha manifestado que:

"Cuando se trata de la ejecución de obligaciones contractuales, el carácter expreso de un título que contenga las obligaciones debidas en dicha relación negociar, es difícilmente depositable en un solo instrumento, pues es tal la complejidad de las prestaciones debidas en esa relación, que se debe acudir a varios documentos que prueben palmaria e inequívocamente la realidad contractual."

"Esta reunión de títulos que reflejan las distintas facetas de la relación contractual, es el título complejo, cuyo origen es el contrato en sí, complementado con los documentos que registre el desarrollo de las obligaciones nacidas del contrato".³

Descendiendo al caso en concreto, y a partir de la lectura integral de las pretensiones y hechos de la demanda, el Despacho colige que la solicitud de mandamiento ejecutivo se contrae al pago de una única suma de dinero resultante de **aplicar la cláusula penal contenida en el contrato, incumplimiento que se suscitó, al parecer, por la no suscripción del acta de inicio del contrato entre las partes.**

Entonces, a pesar de no haber sido establecido en la demanda, es claro que la obligación reclamada se contrae en un título ejecutivo contractual complejo, integrado por la copia auténtica del contrato de compraventa No. 202 de 2020 y aprobación de la garantía de campamiento. En efecto, aunque dichos documentos podrían constituir un título valor, lo cierto es que en el presente caso el título ejecutivo debe integrarse además del contrato estatal, acto administrativo a través del cual conste una obligación clara expresa y exigible,

De lo anterior se colige que la obligación pretendida por la parte ejecutante la cual, se reitera, consiste en el pago de la cláusula penal descrita en el contrato de compraventa 202 de 2020 la cual se describe así:

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 7 de marzo de 2011, Rad. 29.784. CP. Olga Mélida Valle de la Hoz.

VIGÉSIMA SEPTIMA. CLÁUSULA PENAL. En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento parcial o total de las obligaciones derivadas del contrato, pagará EL CONTRATISTA al INSTITUTO, a título de Pena Pecuniaria una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del mismo. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como pago parcial pero definitivo de los perjuicios que cause al INSTITUTO. No obstante, el INSTITUTO se reserva el derecho de cobrar perjuicios adicionales por encima del monto de lo aquí pactado, siempre que los mismos se acrediten. Tanto el valor de las multas, como el de la cláusula penal pecuniaria serán descuentos de los pagos que se efectúen a EL CONTRATISTA en desarrollo del objeto del contrato.

Por lo que, la obligación reclamada por el ejecutante **no es clara y no es expresa**, ya que en primer lugar no es evidente ni se entiende; y en segundo lugar no consta en forma nítida el crédito del ejecutante y la deuda del ejecutado, pues la misma no aparece determinada de la redacción del título, no se consagra una obligación frente a la entidad demandada.

Así, de los documentos allegados a esta agencia judicial solo se puede prever que se suscribió un contrato de compraventa, por lo que no es claro ni es expreso para este juzgador lo pretendido por la actora, ya que lo que se denota de la cláusula citada es que las contratista le pague, en caso de declaratoria caducidad, de incumplimiento parcial o total el 20% de del valor total del contrato al INPEC; empero no dice nada respecto del incumplimiento que llegara a surgir por parte del INPEC, **máxime** que en el presente asunto, **no obra acto administrativo a través del cual consagre una obligación clara expresa y exigible a cargo de la ejecutada**, tal y como lo establece el numeral 3° del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, o en su defecto acta de terminación, liquidación, declare el incumplimiento, entre otros, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en las actuaciones contractuales, lo que hace que el título en el caso bajo estudio carezca de claridad,

Por consiguiente, al no concurrir la totalidad de los presupuestos previstos para el nacimiento de la obligación, no es posible concluir que los documentos aportados al libelo, tengan la capacidad por sí solos de obligar al ejecutado la suma pretendida por el ejecutante.

En ese orden de ideas, el Despacho negará el mandamiento de pago, puesto que la documentación aportada no tiene la virtud de configurar un **título ejecutivo complejo 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: NEGAR EL MANDAMIENTO DE PAGO solicitado por el señor **HERNEY POLO** contra el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO - INPEC**. Lo anterior 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.

TERCERO: Para efectos de notificación, téngase en cuenta los siguientes correos:

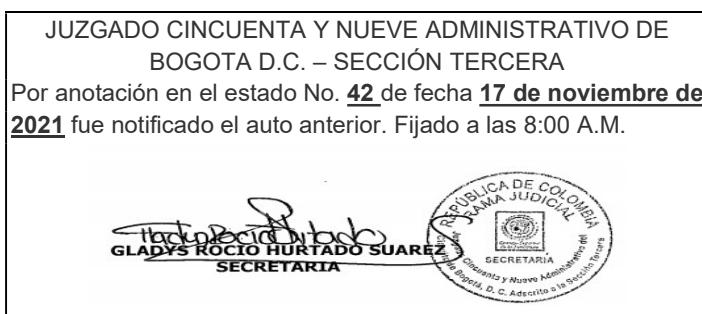
- De la parte actora:
demandas@defensajuridicanacional.com

defensajuridicanacional@gmail.com

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



RICHARD DAVID NAVARRO PINTO
JUEZ



a.

Firmado Por:

Richard David Navarro Pinto
Juez
Juzgado Administrativo
59
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: **1ae7b7533aa4dc214cec3724e99121b75b56081b5bf156dcc09874ca179e9703**

Documento generado en 16/11/2021 08:26:10 AM

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