



**JUZGADO SESENTA Y CUATRO (64)
ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ -
SECCIÓN TERCERA**

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

JUEZ	:	ÁLVARO CARREÑO VELANDIA
Ref. Expediente	:	250002326000-2004-01069-00
Demandante	:	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-
Demandado	:	Asociación Colombiana de Padres con Hijos especiales - ACPHES

**EJECUTIVO CONTRACTUAL
SENTENCIA No. 45**

I.- OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Agotadas las etapas previas del proceso, procede el Despacho a proferir la decisión que en derecho corresponda frente a las pretensiones invocadas por la parte actora dentro del proceso ejecutivo de la referencia.

1.- LA DEMANDA

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF- , por intermedio de apoderado judicial instauró demanda ejecutiva en contra del La Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales - ACPHES-, con el fin de obtener por vía judicial el pago del saldo a favor del ICBF, contenido en la resolución 1827 del 17 de octubre de 2002, confirmada en todas sus partes por la resolución No. 2795 del 31 de diciembre de 2002, mediante la que se liquidó unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/0472001/034, celebrado entre el ICBF y la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales - ACPHES-.

1.2. PRETENSIONES

El ICBF solicitó librar mandamiento de pago en contra de la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales – ACPHES- por las siguientes sumas de dinero:

" a) Por la suma de CIENTO NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$190.842.454.00 M/Cte) por concepto de la obligación por capital contenida en la Resolución No. 1827 del 17 de

octubre de 2002 y la resolución No. 2795 del 31 de diciembre de 2002, que confirmó en todas sus partes la anterior, y por medio de las cuales la Dirección de la Regional Bogotá liquidó de manera unilateral el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034, celebrado entre el ICBF y la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PADRES CON HIJOS ESPECIALES ACPHES-

b) Por el valor de los intereses moratorios sobre la obligación por capital, desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, esto es, diez (19) días hábiles contados a partir del 22 de febrero del año 2003, fecha de ejecutoria del acto administrativo por medio del cual se liquidó de manera unilateral el contrato, y hasta el día en que se efectúe el pago total de la obligación, liquidados a la tasa prevista en el artículo 4 numeral 8 de la ley 80 de 1993.

c) Se condene a la Asociación demandada al pago de costas y gastos del proceso."

1.3. HECHOS

Los hechos de la demanda se resumen así:

-. La Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHES y el Instituto Colombiano de Bienestar familiar- Regional Bogotá, suscribieron el 2 de enero de 2001, contrato de prestación de servicios No. 29/0472001/034, para que la ACPHES prestará el servicio de atención y rehabilitación de niños, niñas y jóvenes abandonados o en peligro, con discapacidad que fueran remitidos por el ICBF; con término de ejecución de 12 meses, por un valor d \$1.316.267.530. El contrato fue adicionado en la suma de \$207.323.586 y el plazo de ejecución prorrogado hasta el 31 de marzo de 2002.

-. Mediante resolución número 1827 del 17 de octubre de 2002, el ICBF liquidó de manera unilateral el contrato de prestación de servicios No 29/04/2001/034, con saldo a favor del ICBF en la suma de Ciento Noventa Millones Ochocientos Cuarenta y Dos Mil Cuatrocientos Cincuenta y Cuatro Pesos (\$190.842.454) suma que debía ser cancelada dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo.

-. La resolución 1827 del 17 de octubre de 2002, fue recurrida por la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHES y la Compañía Mundial de Seguros S.A.

-. Los recursos formulados contra la resolución 1827 del 17 de octubre de 2002, fueron resueltos mediante el acto administrativo 2795 del 31 de

diciembre de 2002, confirmando en su integridad la resolución recurrida, quedando ejecutoriada el 22 de febrero de 2003.

II. CONSIDERACIONES

2.1. TRAMITE PROCESAL

-. El 2 de junio de 2004, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, radicó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda ejecutiva en contra de la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHE, conforme a la hoja de reparto visible a folio 10 del plenario.

-. Mediante proveído de fecha 29 de julio de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección "A", negó el mandamiento de pago (fl-12-17 del expediente). Decisión recurrida por la parte actora y mediante auto del 9 de septiembre de 2004 el Tribunal Administrativo revocó el auto del 29 de julio de 2004 y en su lugar libró mandamiento de pago en contra de la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHES y en favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, por la suma de \$190.842.454, más los intereses moratorios causados desde la fecha de exigibilidad. (fl. 31-33 del plenario).

-. Mediante escrito del 26 de mayo de 2005, la parte demandada formuló excepciones previas y de fondo contra el mandamiento de pago (fl. 47-62).

-. A través de auto del 15 de diciembre de 2005, se declararon NO probadas las excepciones previas formuladas por la parte accionada (fl. 196-197 del plenario).

-. Por auto del 2 de marzo de 2006, se corrió traslado al ejecutante por el término de diez (10) días de las excepciones de fondo propuestas por la parte ejecutada (fl. 199).

-. En cumplimiento de los acuerdos No. PSAA06-3321 Y PSAA06-340009 de 2006 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, el presente asunto fue sometido a reparto entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, correspondiéndole al Juzgado 36 Administrativo del circuito de Bogotá (fl. 226 del expediente).

-. Mediante auto del 12 de septiembre de 2006, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá, decretó la práctica de pruebas (fl. 228- 230).

-. A través de providencia del 4 de diciembre de 2007, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá, corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 266 expediente).

-. Por decisión del 20 de mayo de 2008, el Juzgado 36 Administrativo del Circuito de Bogotá, declaró la suspensión del proceso por prejudicialidad, hasta que el fallo de segunda instancia proferido dentro del proceso 2004-1381 por el Consejo de Estado cobrara fuerza de ejecutoria (fl. 279-282 del expediente).

-. En aplicación a los acuerdos PSAA-8370 y PSAA11-8922 de 2011, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, por los cuales se adoptan medidas de descongestión, el presente asunto fue remitido al Juzgado 21 Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá, el que, mediante auto del 12 de diciembre de 2013, reanudó el proceso (fl. 313- 316). Por auto del 25 de noviembre de 2014 decretó nuevamente la suspensión del proceso hasta tanto aportara copia de la sentencia ejecutoriada que pusiera fin al proceso con radicado 2004-1381. (fl. 346-348).

-. El 18 de diciembre de 2015, el presente proceso fue repartido a éste despacho, en cumplimiento de los acuerdos PSAA15-10402 y PSAA15-100412 del 2015, el que mediante auto del 24 de octubre de 2019 ordenó reanudar el proceso (fl. 500).

2.2.- Planteamiento del caso

La parte actora aduce que la entidad ejecutada no ha pagado el saldo en favor del ICBF, por la suma de \$190.842.454, valor que fue liquidado en resolución No. 1827 del 17 de octubre de 2002, "*Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034*" confirmada en su integridad mediante la resolución 2795 del 31 de diciembre de 2002. Procura obtener por vía judicial el pago coercitivo de las sumas libradas en el mandamiento de pago del 9 de septiembre de 2004, más los intereses moratorios causados desde la fecha de exigibilidad.

La parte demandada formuló contra el mandamiento de pago las excepciones de mérito que denominó: a) incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato, b) inexistencia de la causa para pedir, y c) falta de los requisitos sustanciales de la acción.

2.3.- Del problema jurídico

Se concreta en dilucidar **si en el caso concreto debe seguirse adelante con la ejecución para hacer efectivas las sumas de dinero contenidas en**

el mandamiento de pago del 9 de septiembre de 2004 a favor de la entidad ejecutante, o si prospera alguna o varias de las excepciones formuladas por la pasiva que deje sin efecto la orden de pago y genere la terminación del proceso.

Problema que se resolverá teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

2.4.- Demanda y mandamiento de pago

El INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, solicitó librar mandamiento de pago en su favor y en contra de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PADRES CON HIJOS ESPECIALES ACPHES, por la suma de **CIENTO NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$190.842.454)**, correspondiente al valor liquidado en favor del ICBF en la resolución No. 1827 del 17 de octubre de 2002," *Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034*" confirmada en su integridad mediante la resolución 2795 del 31 de diciembre de 2002.

Mediante providencia del 9 de septiembre de 2004, se libró mandamiento ejecutivo conforme a lo solicitado (fls. 31-33 C. principal).

2.5.- Excepciones

La parte ejecutada se notificó en debida forma y mediante apoderado judicial formuló las siguientes excepciones: a) incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato, b) inexistencia de la causa para pedir, y c) falta de los requisitos sustanciales de la acción (fls. 47 a 62 C. principal).

2.5.1. Título ejecutivo

Como soporte de la demanda se allegó:

-. Copia autentica del Contrato de Prestación de Servicios de Protección a Niños, Niñas y Jóvenes Abandonados o en Peligro Físico o Moral con Discapacidad, con formalidades plenas celebrado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Bogotá y la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHER No. 29/04/2001/034. (fl. 1 a 8 C.2).

-. Copia autentica del acta de adición (en valor y plazo) al contrato estatal de prestación de servicios con formalidades plenas No. 29/04/2001/034, celebrado entre el Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar, Regional Bogotá y Asociación Colombiana de padres con Hijos especiales ACPHES (fl. 9- 10).

-. Copia auténtica de la Resolución No. 1821 del 17 de octubre de 2002, mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034. (fl. 20-29 C. Principal) notificada personalmente al apoderado de la Asociación Colombiana de Padres con Hijos Especiales ACPHES el 25 de octubre de 2002 (fl.21 C. 2).

-. Copia de la resolución No. 2795 del 31 de diciembre de 2002 "Por medio de la cual se resuelven unos recursos de reposición", confirmando en su integridad la resolución 1827 de 2002. (fl. 24- 28 C.2), notificada personalmente al apoderado de la ACPHES el 22 de enero de 2003 (fl.29 C.2).

-. Copia de la constancia de ejecutoria de la resolución 1827 del 17 de octubre de 2002, de fecha 21 de febrero de 2003 (fl. 32 C.2).

Analizado el mérito ejecutivo de los documentos aportados como base de ejecución, debe analizarse si los medios exceptivos de la parte demandada son suficientes para infirmar ese mérito, bien por haber probado que el título es nulo, que no presta mérito ejecutivo o la obligación no nació, o bien, porque ha sido extinguida por algún medio legal.

En esas condiciones, como ya se analizó al proferir el mandamiento de pago, los documentos aportados constituyen título ejecutivo conforme al artículo 488 del C.P.C.¹

El artículo 470 Ibídem impone al demandado la carga de proponer excepciones y demostrar los hechos fundamento de las mismas, pues de no presentar alguna conforme al primer normativo, o no prosperar la que se proponga según el segundo artículo, se dicta sentencia de seguir adelante la ejecución.

2.5.2.- Resolución de Excepciones

Como se indicó en líneas anteriores, la parte demandada formuló las siguientes excepciones de mérito: a) incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato, b) inexistencia de la causa para pedir, y c) falta de los requisitos sustanciales de la acción.

¹ De conformidad con lo previsto en el artículo 625, regla 4 del Código General del Proceso, que regula lo atinente al tránsito de legislación, al presente asunto le son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil, y posterior a la sentencia se deben aplicar las normas del Código General del Proceso.

Al respecto el Despacho precisa que, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es pacífica en sostener "que en el proceso ejecutivo fundamentado en una sentencia o **acto administrativo**, solamente se pueden proponer las excepciones de **pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, cuando se fundamenten en hechos acaecidos luego de la expedición del acto administrativo**; y que además también se pueden proponer las de indebida representación de las partes por falta de notificación de personas determinadas, por falta de emplazamiento de personas indeterminadas y de pérdida de cosa debida. En dicha providencia también se aclaró que las excepciones previas no son procedentes dentro de este tipo de procesos."²

Por lo que partiéndose de la situación fáctica acreditada, esto es que se pretende el recaudo ejecutivo de los valores específicamente señalados en los actos administrativos emitidos por la entidad demandada, No. 1827 del 17 de octubre de 2002," Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034" confirmada en su integridad mediante la resolución 2795 del 31 de diciembre de 2002, en principio no son de recibo las excepciones denominadas: **a) incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato, b) inexistencia de la causa para pedir, y c) falta de los requisitos sustanciales de la acción.**

No obstante respecto a las mismas el Despacho precisa que tampoco se encuentran estructuradas, como se verá a continuación:

a) incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato

A través del citado medio de defensa, se indicó que, el ICBF no tenía competencia para liquidar unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034, en virtud del artículo 61 de la ley 80 de 1993, del numeral 10 literal d y el artículo 136 del CCA modificado por el artículo 44 de la 446 de 1998.

Indicó que el ICBF inobservó los términos contractuales pactados en el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034 y desconoció que el contrato se suscribió el 2 de enero de 2001, con término de ejecución de 12 meses, y se adicionó en dos meses más, es decir, que el plazo de ejecución se amplió hasta el 31 de marzo de 2002, por lo que las partes

² CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA Consejero ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, providencia del tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008) dentro del proceso ejecutivo: 05001-23-31-000-2000-04218-03(35436), de EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA - METRO DE MEDELLIN contra COMPAÑIAS ASEGURADORAS.

contaban para liquidar el contrato bilateralmente hasta el 31 de mayo de 2002 conforme a la cláusula décima octava del mismo.

Señaló que los términos de ley para la realización de la liquidación unilateral vencieron el 31 de julio de 2002, conforme al artículo 136 del CCA, modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998.

Por lo que concluyó que, el ICBF dejó vencer los términos de ley para efectuar la liquidación unilateral, perdiendo competencia para expedir los actos administrativos base esencial de la ejecución. Que lo procedente era acudir al Juez administrativo para que en sede judicial se efectuara la liquidación contractual, tal como lo prescribe el literal d del numeral 10 del artículo 135 del CCA el cual fue modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. Razones por las que adujo que la obligación no era exigible.

Observa el despacho que la excepción se basa en la falta de competencia del ICBF para la expedición del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato 29/04/2001/034, pues según la parte ejecutada la resolución 1827 de 2002 se expidió por fuera del término que contempla la ley para ello; frente al particular hay que señalar que para que un acto administrativo produzca efectos jurídicos y pueda ser acatado, debe tener **validez** y eficacia.

Según Sánchez Torres³ *"la validez (...) consiste en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la **legalidad** o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente (...)"*.

El tratadista Luis Enrique Berrocal respecto a la validez del Acto Administrativo conforme al ordenamiento jurídico. Cita a Robert Alexis quien al referirse a la validez jurídica identifica como requisitos de validez **".. el órgano competente, de acuerdo con el procedimiento previsto y no lesiona un derecho de rango superior. Plantea entonces aquel tratadista que —...hablar de requisitos de validez, es tratar de las condiciones necesarias para que el acto administrativo sea regular o conforme con el ordenamiento jurídico"**⁴

Así entonces, para que un acto administrativo sea válido debe ser expedido por **la autoridad competente** y de acuerdo con las normas propias del procedimiento.

³ Carlos Ariel Sánchez Torres, Acto administrativo. Teoría general (Bogotá: Legis, 2004), 99

⁴ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, abril de 2.009. pág. 109.

En éste orden de ideas la **competencia** es la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas.⁵

Hasta acá podemos concluir que la competencia para la expedición de un acto administrativo constituye un requisito de validez del mismo.

Descendiendo al caso en concreto, ha entendido la jurisprudencia del Consejo de Estado que la liquidación unilateral del contrato por fuera del plazo legal para hacerlo vicia la validez el acto administrativo, convirtiéndolo en ilegal:

“[L]as liquidaciones bilaterales o unilaterales por fuera del plazo dispuesto por la ley para que opere la caducidad del medio de control de controversias contractuales resultan inválidas. Las primeras, debido a la falta de competencia temporal de la entidad que concurre en esa circunstancia anómala a expresar su voluntad y por el vicio de nulidad absoluta por objeto ilícito, al desconocer las normas de orden público que establecen el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales Y la segunda, también por falta de competencia temporal (ratio temporis) y extralimitación de funciones (...) [L]a competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o intervenir en la liquidación bilateral de un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales y, en caso de ejercerla extemporáneamente, el acta bilateral o el acto unilateral, según el caso, estarían viciados de ilegalidad y serían susceptibles de ser declarados nulos por el juez. (...) [N]o es procedente que, con posterioridad a que haya caducado la oportunidad para la interposición del medio de control de controversias contractuales, se puedan hacer liquidaciones bilaterales o unilaterales mediante la celebración de negocios jurídicos entre las partes o la expedición de actos por la Administración que procuren un efecto declarativo de la extinción de las obligaciones contractuales o constitutivo de reconocimientos patrimoniales, toda vez que los términos de caducidad de la acción son de orden público, perentorios, improrrogables e indisponibles, en consideración al interés general y la necesidad de otorgar certeza y

⁵ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, Manual del Acto Administrativo, Librería Ediciones del Profesional, Bogotá, abril de 2.009. pág. 113

seguridad a las partes de una relación o situación jurídica".⁶
(subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, la excepción formulada por la parte ejecutada pretende controvertir la validez y la legalidad de la resolución No. 1827 del 17 de octubre de 2002," *Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034*" confirmada en su integridad mediante la resolución 2795 del 31 de diciembre de 2002.

Según la línea jurisprudencial decantada por el Consejo de Estado, en la actualidad no es viable que, dentro del juicio ejecutivo, que es especial, cuando se fundamenta en un acto administrativo, como lo es el caso sub examine, se formulen excepciones que ataquen la legalidad del título ejecutivo, pues dicho litigio debe surtirse por la cuerda del proceso declarativo.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de febrero de 2016, MP. Marta Nubia Velásquez Rico, al analizar un caso similar al presente, con Radicación 05001-23-31-000-2003-02734-04 (44557), memoró el cambio jurisprudencial sobre el punto de la siguiente manera:

"EXCEPCIONES DE MERITO EN PROCESO EJECUTIVO PARA ENERVAR VALIDEZ DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Tesis jurisprudencial / TITULOS EJECUTIVOS CONFORMADOS POR ACTOS ADMINISTRATIVOS - Pueden controvertirse con excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción. Tesis aplicable en la actualidad / EXCEPCIONES DE MERITO QUE CONTROVIERTEN VALIDEZ DE TITULO EJECUTIVO - Improcedentes por cambio jurisprudencial.

En pronunciamiento del 27 de julio de 2005, la Sección Tercera recogió la anterior tesis para en su lugar sostener que cuando el título ejecutivo se encontrara conformado por un acto administrativo, el ejecutado únicamente podría proponer como excepciones las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basaran en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo; la de indebida representación de las partes o por falta de notificación en legal forma de personas determinadas, o por falta de emplazamiento en legal forma de las personas indeterminadas que deban ser citadas como partes y la de pérdida de la cosa debida, a lo cual sumó que tampoco procedía la proposición de excepciones previas, de acuerdo con la modificación que al inciso 2º del artículo 509 del C. P.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) Actor: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Civil, introdujo la Ley 794 de 2003. La jurisprudencia ha sostenido, de manera pacífica y reiterada, que las inconformidades que existan frente a la legalidad del acto administrativo que se exhibe como base de ejecución deben ventilarse por el afectado a través de la interposición de las acciones previstas en los artículos 85 y 87 del Código Contencioso Administrativo, por ser ese el medio idóneo para el efecto. Siguiendo el orden expuesto, la Sala precisa que el análisis del caso en punto a la viabilidad de formular excepciones de mérito orientadas a desvirtuar la legalidad de los actos que fungen como base de recaudo, debe emprenderse a la luz de la jurisprudencia imperante al tiempo en que se resuelve este asunto, esto es aquella que apunta a su improcedencia. Es con sustento en esa postura que esta Subsección ha venido resolviendo los aspectos que giran en torno al mismo punto de debate, con independencia de que la jurisprudencia preponderante al tiempo en que se formularon las excepciones de mérito al interior de esos procesos hubiera indicado su viabilidad. **NOTA DE RELATORIA:** Referente al cambio jurisprudencial sobre las excepciones de mérito para enervar validez de título ejecutivo conformado por un acto administrativo, consultar sentencia de 27 de julio de 2005, Exp. 23565, MP. Ruth Stella Correa Palacio".

Dentro del juicio ejecutivo no es viable que se cuestione la presunción de legalidad de los actos administrativos. En ese sentido, la excepción estudiada no prospera.

En gracia de discusión, cabe advertir que la pérdida de competencia del ICBF para la expedición del acto administrativo que liquidó unilateralmente el contrato de prestación de servicios No 29/04/2001/034, que según lo consideró la parte ejecutada hace que la obligación contenida en el acto administrativo fuera inexigible, fue estudiada por el Consejo de estado en sentencia de fecha 30 de junio de 2016, proferida dentro del proceso contractual 2004-1381, instaurado por la Asociación Colombiana de padres con Hijos Especiales ACPHES, contra el ICBF, en el que se pretendió la nulidad de las resoluciones 1827 de 2002 y 2795 de 2002, sobre el particular el Consejo de Estado concluyó lo siguiente:

" (...) 46.4. Empero, la postura de la demandante no concuerda con los múltiples pronunciamientos jurisprudenciales que, desde hace mucho tiempo, sostienen la carencia de perentoriedad del termino de liquidación unilateral entendiendo la necesidad de que los contratos estatales que así lo requieran se finiquiten. En ese orden de ideas, la sala ha señalado que, el término con el que cuenta la administración para efectuar la liquidación unilateral coincide con el de los dos (2) años que se tienen para demandar por la acción de controversias contractuales, conforme al artículo

136 numeral 10 del CCA, modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998.

(...)

Así las cosas, el término con el que contaba el ICBF para liquidar unilateralmente el contrato no era el 31 de julio de 2002, término con el que hasta ese momento, se estaban venciendo los cuatro (4) meses señalados por la Ley 80 de 1993 para intentar la liquidación bilateral. Efectivamente añadiendo el plazo legal del artículo 136-10 del CCA, es decir el de los dos meses para realizar la liquidación unilateral, la administración podía emitir válidamente los actos administrativos que pusieran fin a la relación contractual hasta el 30 de septiembre de 2004, fecha en la que caducaba la acción de controversias contractuales.

47.1 En consecuencia, es evidente que a la ACPHES tampoco le asiste razón en este cargo, circunstancia que lo hace improcedente. (Fl. 497-499 cuaderno principal).

Sin mayores argumentaciones y toda vez que la excepción formulada ya fue analizada por el Consejo de Estado en el proceso de controversias contractuales impetrado por el ACPHES contra el ICBF, en el que se perseguía la nulidad de la resolución que liquidó unilateralmente el contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034, y dado que en ese juicio ordinario fueron negadas las pretensiones de la acción, desestimándose el cargo de falta de competencia para liquidar unilateralmente el contrato por cuenta del ICBF; el despacho no ahondará en el asunto.

Cabe mencionar que el Consejo de Estado en el análisis del cargo de la falta de competencia para liquidar, concluyó que la parte actora hizo una interpretación errada de la norma, toda vez que el término para liquidar unilateralmente el contrato era de dos (2) años, los mismos que se tienen para demandar por la acción de controversias contractuales, conforme al artículo 136 numeral 10 del CCA, modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, teniendo en cuenta los cuatro (4) meses para la liquidación bilateral previstos en el contrato y los dos (2) meses para la liquidación unilateral por cuenta de la administración.

En ese sentido, la liquidación unilateral del contrato se hizo en el término de los dos años, toda vez que el plazo de ejecución del contrato finiquitó el **31 de marzo de 2002**, y sumados los cuatro meses para liquidar bilateralmente y los dos para la liquidación unilateral, se estableció que el plazo para liquidar venció el 30 de septiembre de 2004, teniendo en cuenta que la liquidación se realizó mediante acto administrativo 1827 de 2002, con fecha de ejecutoria 22 de febrero de 2003, el Consejo de

Estado concluyó que la liquidación se hizo dentro del término legal, por lo que el ICBF tenía competencia para expedir el acto administrativo.

Así las cosas, dicha excepción no está llamada a prosperar.

b-. Inexistencia de la causa para pedir

Fundamentó la excepción en que conforme al artículo 1524 del Código Civil, *"No puede haber obligación sin causa real y lícita... se entiende por causa el motivo que induce el acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por la Ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden Público..."*, el ICBF desconoció los términos contractuales pactados y los legales previstos en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA el que fuera modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, para efectuar la liquidación del contrato suscrito, por lo que la parte ejecutada consideró que el ICBF inobservó la causa lícita para demandar.

Considera el despacho que los argumentos esbozados por la parte ejecutada son los mismos plasmados en la excepción denominada **incompetencia para liquidar unilateralmente el contrato, por lo que el despacho se remitirá al estudio ya realizado en párrafos precedentes.**

c-. Falta de Requisitos Sustanciales de la acción

Esbozó que los actos administrativos base de título ejecutivo no cuentan con los requisitos prescritos en el artículo 448 del Código de Procedimiento Civil, pues al momento de la presentación de la demanda todavía no existían derechos en favor de la entidad demandante, por lo que la Asociación demandada no puede ser obligada a pagar lo que aún no debe.

Frente al particular, y de conformidad al artículo 488 del C. P.C, vigente para la época de los hechos, se tiene que podían demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que constaran en documentos que provinieran del deudor o de su causante y constituyera plena prueba contra él, o las que emanaran de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

Veamos, el Consejo de Estado, memorando las características del título ejecutivo, y en especial respecto de lo que debe entenderse por una obligación expresa, en providencia del 30 de enero de 2013, con

ponencia del doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, Radicación 44679, señaló:

"En cuanto a las características propias de las obligaciones que prestan mérito ejecutivo, en los términos del artículo 488 antes citado, esta Sala, en reiteradas oportunidades, ha sostenido:

*"Si es **clara** debe ser evidente que en el título consta una obligación sin necesidad de acudir a otros medios para comprobarlo. Que sea **expresa** se refiere a su materialización en un documento en el que se declara su existencia. Y **exigible** cuando no esté sujeta a término o condición ni existan actuaciones pendientes por realizar y por ende (sic) pedirse su cumplimiento en ese instante"*⁷.

*De igual modo, la Sala*⁸:

*"(...) ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos señalados en la ley procesal civil para que las obligaciones sean ejecutables, y ha señalado que requieren de demostración documental en la cual se advierta la satisfacción de las condiciones tanto formales, como de fondo. **Las primeras miran, a que se trate de documento o documentos que conformen unidad jurídica; que emanen del deudor o de su causante (...). Las segundas condiciones, de fondo, atañen a que de ese o esos documentos (...) aparezca a favor del ejecutante y a cargo del ejecutado, una obligación clara, expresa y exigible y además líquida o liquidable por simple apreciación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero.***

*"Frente a estas condiciones, ha señalado la doctrina, que por expresa debe entenderse cuando aparece manifiesta 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 elucubraciones o suposiciones; 'faltará este requisito cuando se pretenda deducir la obligación por razonamientos lógico jurídicos, considerándola una consecuencia implícita o interpretación personal indirecta'"*⁹.

Conforme a la jurisprudencia citada, las condiciones sustanciales se refieren a la verificación de que las obligaciones que dan lugar a la pretensión de ejecución sean *expresas, claras y exigibles*. De esta manera, la obligación es **expresa** cuando aparece manifiesta de la

⁷ Consejo de estado, Sección Tercera, sentencia de 27 de enero de 2005, radicación: 27.322.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de abril de 2003, radicación: 23.589.

⁹ MORALES MOLINA, Hernando. Compendio de derecho procesal. El proceso civil, Tomo II.

redacción misma del título; en otras palabras, aquella debe constar en el documento en forma nítida, es decir, debe contener el crédito del ejecutante y la deuda del obligado, sin necesidad de acudir a elucubraciones o suposiciones. Es **clara** cuando además de ser expresa, aparece determinada en el título, es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido. Finalmente es **exigible** cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar sometida a plazo o a condición¹⁰.

Ahora, en relación con los requisitos para decretar el mandamiento de pago cuando el título ejecutivo lo constituye una sentencia judicial (que también es aplicable cuando el título lo constituye un acto administrativo) la Sección Segunda del Consejo de Estado¹¹ ha señalado lo siguiente:

"(...) el Juez debe centrar su atención a establecer si: i) la demanda fue interpuesta en la jurisdicción correspondiente y ante el juez competente, ii) el término para la presentación de la demanda ante esta jurisdicción no ha vencido, y, iii) la demanda formulada por el ejecutante cumple con los requisitos mínimos señalados en la ley.

Verificado lo anterior, el Juez debe asegurarse que el título judicial reúna las condiciones de un título ejecutivo claro; expreso y actualmente exigible, esto es: que haya una obligación determinada o determinable, ii) la ejecutante acredite que la obligación efectivamente es a su favor, iii) se tiene certeza de quién es el deudor, iv) transcurrió el término legal o se cumplió la condición sin que el deudor cumpliera con la obligación que tenía a su cargo. Además, se debe verificar si hay lugar o no al reconocimiento de intereses, según el caso".

Los anteriores presupuestos de orden sustancial y formal le permiten al juez del proceso ejecutivo librar mandamiento de pago en contra del deudor para que este cumpla con la obligación, interponga los recursos a lugar, formule las excepciones del caso encaminadas a demostrar el cumplimiento de la obligación de forma total o parcial, o se allane a las pretensiones de la demanda." (Subrayas y negrilla fuera de texto).

De manera que, si el Juez encuentra que el título ejecutivo está conformado por la sentencia, su constancia de ejecutoria o por el acto administrativo por medio del cual la administración determinó su voluntad unilateral, es claro, expreso y exigible, por lo que el Juez deberá librar mandamiento de pago en la forma pedida por el actor, si fuere procedente, o en la que considere legal.

¹⁰ Ididem

¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. C. P.: William' Hernández Gómez, primero (1) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 44001-23-33-000-2013-00222-01(4038-14)

En suma, la verificación del cumplimiento de requisitos sustanciales del título ejecutivo fue verificado por el Despacho al momento de librar mandamiento de pago mediante auto del 9 de septiembre de 2004 (fl. 31- 33 C. principal) en el que señaló:

" En el caso sub-juice resulta procedente libar mandamiento de pago por la suma de CIENTO NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DIOS MILO CUATROCIENTOS CINCUENTA y CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$190.842.454.00 M/TE) Más los intereses moratorios causados desde la fecha de exigibilidad, puesto que se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos por el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto las pruebas aportadas con la demanda y el libelo del recurso, esto es, fotocopia autenticada del contrato de prestación de servicios No. 29/04/2001/034, celebrado ente el INSTITUTO COLOMBINO DE BIENESTAR y la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PADRES CON HIJOS ESPECIALES ACPHES, fotocopia autenticada de la Resolución No. 1827 del 17 de octubre de 2002, mediante la cual el ICBF liquida de manera unilateral dicho contrato y original de la Resolución No. 2795 del 31 de diciembre de 2002 que resolvió los recursos de reposición interpuestos contra la resolución anterior, conformándola, junto con las constancias de notificación y ejecutoria, constituyen una obligación clara, expresa y exigibles en los términos de la norma que regula la materia".

En este sentido, el auto que libró mandamiento de pago y que dio inicio al proceso ejecutivo, no solo tiene la característica de una providencia mediante la cual se admite la demanda porque reúne los requisitos para tal fin y da inicio al proceso respectivo, sino que además, estableció la competencia del juez que lo profiere para analizar los documentos que contienen la obligación cuya ejecución se pretende, pues debe encontrar acreditada la existencia de un título ejecutivo, porque satisfacen las condiciones formales y sustanciales establecidas en la ley y puede generar su cobro al ejecutado.

Para controvertir el auto que libró mandamiento de pago, si la parte ejecutada consideraba que el acto administrativo que constituía el título ejecutivo carecía de los requisitos sustanciales de que trataba el artículo 488 del C.P.C, la ACPHES podía interponer los recursos contra el mandamiento de pago y no proponerla como excepción de fondo, por lo que considera el Despacho que dicha excepción no está llamada a prosperar. Además, por cuanto como se ha señalado a lo largo de esta providencia, el título ejecutivo aportado si cumplía con los requisitos legales para abrir paso a un proceso de ejecución.

3.- DECISION. En consecuencia, **el Juzgado Sesenta y Cuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR imprósperas y no probadas las excepciones formuladas por la ejecutada, por las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: Ordenar seguir adelante con la ejecución, en los términos ordenados en el mandamiento de pago de fecha 9 de septiembre de 2004.

TERCERO: DISPONER la práctica de las liquidaciones del crédito y de las costas en la forma contemplada en los artículos 446 y 366 del Código General del Proceso, respectivamente.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión por estado en los términos del artículo 295 del Código General del Proceso.

QUINTO: Contra la presente decisión procede el recurso de apelación dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado, de conformidad con lo previsto en el inciso final de la regla 1ª del artículo 322 del Código General del Proceso.

Notifíquese y Cúmplase


Álvaro Carreño Velandia
Juez