

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE LETICIA - AMAZONAS**

Leticia, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Proceso: **EJECUTIVO**
Expediente: 91001-33-33-001-2020-00152-00
Ejecutante: **UNIÓN TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN y
DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA**
Ejecutado: **ICBF - REGIONAL AMAZONAS**

Respecto a las medidas cautelares solicitadas (05CuadernoMedidasCautelares.pdf) la parte actora deberá estarse a lo resuelto en providencia de la misma fecha obrante en el cuaderno principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JORGE VLADIMIR PÁEZ AGUIRRE
JUEZ**

GERZ

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE LETICIA - AMAZONAS

Leticia, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Proceso: **EJECUTIVO**
Expediente: 91001-33-33-001-2020-00152-00
Ejecutante: **UNIÓN TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN y
DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA**
Ejecutado: **ICBF - REGIONAL AMAZONAS**

Se pronuncia el Juzgado sobre esta demanda donde se pretende, se libre mandamiento de pago a favor de la **UNIÓN TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA** y en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS - DIRECCIÓN REGIONAL AMAZONAS**, como sigue¹:

1. «Por la suma de **CIENTO TREINTA Y SIETE MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL PESOS (\$137.172.000) M/cte**, que obra en el **ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL - MUTUO ACUERDO - de fecha del 29 de mayo de 2015 del contrato de aporte No. 066 del 12 de julio de 2012, celebrado entre UNIÓN TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA, con NIT No. 900.541.349-0 e ICBF Regional Amazonas, con NIT No. 899.999.232-2**». (sic).
2. «Por la indexación del capital y los intereses moratorios legales generados desde la fecha que la obligación se hizo exigible, esto es, desde el 30 de mayo de 2015 y hasta que se pague en su totalidad la obligación dineraria, msimos que deberán liquidarse de conformidad con el Art. 4 numeral 8o. de la Ley 80 de 1993.-» (sic).
3. «Se condene a la Ejecutada, al pago de las costas, gastos, expensas judiciales, etc., que se causen con la presente acción judicial, conforme se determine en el auto que ordene seguir adelante con la ejecucion o la sentencia judicial, correspondiente.-» (sic).

Como fundamento de sus pretensiones la parte demandante señala², en síntesis:

1 01Demanda.pdf, págs. 10 y 11.

2 01Demanda.pdf, págs. 3 a 10.

1. Suscribió con el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR CECILIA DE LA FUENTE DE LLERAS** el Contrato de Aporte 66 de 2012³ para «*Brindar atención integral a la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano, en el marco de la estrategia «De Cero a Siempre», en el Departamento de Amazonas*» (cláusula primera), con un «*(...) plazo de ejecución de 110 días hábiles de atención, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización*» (cláusula séptima)⁴.

Su valor fue «*hasta*» \$708.480.000, aporte del ICBF por la «*atención de los beneficiarios de acuerdo con el valor de la canasta del subproyecto*» (cláusula octava).

Conforme a su **cláusula novena** la entidad demandada realizaría los desembolsos así:

- a. Un primer pago anticipado a la firma del contrato y previo cumplimiento de todos los requisitos de legalización y perfeccionamiento por \$141.696.000 (20% del valor total del contrato).
- b. Cuatro pagos anticipados en los meses de agosto a noviembre por \$120.441.600 (17% del valor total del contrato).
- c. Un pago anticipado final en el mes de diciembre por \$85.017.600 (12% del valor total del contrato).

Debe advertirse que, revisada esa cláusula también se encuentra que los desembolsos se llevarían a cabo de acuerdo al PAC programado y el proceso de legalización debía realizarse en el transcurso del mes de ejecución del programa, conforme a esta tabla:

agosto		septiembre	octubre	noviembre	diciembre	TOTAL
20%	17%	17%	17%	17%	12%	100%
\$ 141.696.000	\$ 120.441.600	\$ 120.441.600	\$ 120.441.600	\$ 120.441.600	\$ 85.017.600	\$ 708.480.000

En esta cláusula novena también se pactó que, «**para efectuar los pagos es indispensable que el operador presente lo siguiente**» (se resalta):

DESEMBOLSOS	REQUISITOS
-------------	------------

3 04AnexosDemanda.pdf, págs. 22 a 33.

4 De acuerdo al cronograma señalado en esa cláusula. Además, «*el servicio se brindará entre los meses de agosto y diciembre de 2012*», garantizando su continuidad (parágrafo 1) y, el contrato «*se mantendrá vigente durante el plazo de ejecución y cuatro (4) meses más*» (parágrafo 2).

PRIMER DESEMBOLSO	A. Perfeccionamiento y Legalización.
	B. Propuesta de diseño preliminar del plan de Atención integral de acuerdo con las especificaciones del Capítulo 4 del Anexo técnico. Para ello se debe considerar de manera específica las orientaciones para la entrega de los productos señalados en la parte inferior al presente cuadro.
	C. Registro de niños y niñas beneficiarios en los términos definidos por el ICBF.
	D. Certificación de cumplimiento de pago de parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso.
SEGUNDO A QUINTO DESEMBOLSO	A. Presentación y aprobación del informe financiero de la ejecución de los recursos del desembolso anterior.
	B. Informe técnico con los soportes respectivos.
	C. Registro de niños y niñas beneficiarios REALMENTE atendidos durante el periodo ejecutado, en los términos definidos por el ICBF (sic).
	C. Certificación del Cumplimiento del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso .
LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO	A. Presentación del informe financiero final de ejecución de la totalidad de los recursos.
	B. Informe técnico final.
	C. Registro de niños y niñas beneficiarios REALMENTE atendidos durante el periodo ejecutado, en los términos definidos por el ICBF.
	D. Certificación del Cumplimiento del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso ULTIMA SEMANA DE DICIEMBRE

En sus cláusulas vigésima cuarta y trigésima primera se encuentran los requisitos para su liquidación; perfeccionamiento y ejecución.

2. Como **supervisor del contrato se designó al Señor Mauricio Valencia Silva**, Coordinador De Asistencia Técnica para la «*epoca de 2012*».
3. El ICBF, Regional Amazonas el 2 de agosto expidió el CRP 117 (compromiso 430) por \$708.480.000 para amparar el contrato. CDP 11212 del 17/07/2012.
4. El 2 de agosto de 2012 la entidad demandada aprobó las pólizas⁵ 30030927 y 30005048 constituidas por la parte actora.
5. El 2 de agosto de 2012 los contratantes suscribieron el «*ACTA DE INICIACION DEL CONTRATO*», y la «*VERIFICACION DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DEL OPERADOR*», fue firmada por el Director Regional y el Supervisor del Contrato, funcionarios del ICBF - Regional Amazonas.
6. El 29 de octubre de 2012 «*(fecha tomada del acta de liquidación del contrato)*», las partes celebraron «*OTROSI DE ADICION EN VALOR AL CONTRATO DE APOORTE*

⁵ Garantías de cumplimiento, pago de salarios, calidad del servicio, buen manejo del anticipo; y amparo P.L.O PREDIOS - Labores y Operaciones.

No. 066 DE 2012» por \$352.452.000, ampliando su objeto en 460 cupos más en la modalidad institucional niños menores de 5 años y hasta su ingreso al sistema educativo. El valor adicionado se amparó con el CRP 16712 del 8 de octubre de 201. Como forma de pago se acordó:

«En octubre-2012, la suma de \$137.172.000; en noviembre-2012, la suma de \$110.170.000 y en diciembre-2012, la suma de \$105.110.000, para un total de \$352.452.000 M/cte., el Contratista se obliga además de cumplir el objeto del contrato, su alcance y deberes contractuales como operador, a ampliar las garantías y, mismas que efectivamente se presentan y que se titulan como “modificatorios” de las pólizas Nos. 30030927 y 30005048, expedidas por la compañía aseguradora CONDOR S.A., que cubre las garantía de cumplimiento, pago de salarios, calidad del servicio, buen manejo del anticipo y con la segunda, el amparo denominando P.L.O PREDIOS - Labores y Operaciones» (sic).

7. El valor total del contrato es \$1.060.932.000 (valor inicial de \$708.480.000 + Otrosí 1/12 de \$352.452.000).
8. La demandante cumplió con sus obligaciones contractuales como lo acreditan las certificaciones del 10 de junio de 2014, suscritas por el director del ICBF - Regional Amazonas, Señor Pablo Francisco Sedano Millan (ordenador del gasto y supervisor). En estas se *«consigna de manera expresa, clara y con toda precisión que se realizaron pagos hasta por la suma de \$923.760.000 M/cte., quedando una obligación saldo insoluto a favor del Contratista, por valor de \$137.172.000 M/cte» (sic).*
9. El Señor Javier Hernandez Ditta, Coordinador Financiero del ICBF - Regional Amazonas, en certificación del 6 de junio de 2014 constata *«los items: CDP - CRP - OBLIGACION PRESUPUESTAL - VALORES -SALDOS Y FECHAS DE PAGO, [como aparece en el documento oficial] y certifica, en consecuencia, que existe un saldo a pagar por valor de \$137.172.000 M/cte.-» (sic).*
10. La demandante reclamó mediante *«sendos»* derechos de petición el pago del saldo del contrato por \$137.172.000. La demandada dio contestación a través de los oficios 354 y 1873 de 10 de junio y 30 de diciembre de 2014, suscritos por *«el Director ICBF Regional Amazonas - ordenador del gasto -»* Señor Pablo Francisco Sedano Millan, *«en los cuales se anexan los documentos contractuales soportes (en copias simples) que acreditan la existencia de la obligación contractual insoluto»* reclamada.
11. El 29 de mayo de 2015 las partes suscribieron acta de liquidación del contrato, en los siguientes términos⁶:

⁶ Se transcribe como aparece en la demanda (01Demanda.pdf, pág.6).

Item No.	Concepto	Valor \$
01	VALOR INICIAL	\$ 708.480.000
02	VALOR ADICION	\$ 352.452.000
03	VALOR TOTAL	\$ 1.060.932.000
04	VALOR APOORTE ICBF	\$ 1.060.932.000
05	VALOR APOORTE EJECUTADO ICBF	\$ 1.021.013.520
06	VALOR PAGADO APORTES ICBF	\$ 923.760.000
07	DESCUENTO AJUSTE DECIMALES	\$ 516.000
08	DESCUENTO 7 DIAS NO EJCUTADOS (sic)	\$ 37.674.000
09	VALOR REINTEGRADO POR RACIONES NO SERVIDAS	\$ 5.961.000
10	VALOR PAGADO APOORTE ICBF SIN SITUACION DE FONDOS AL CONTRATISTA	\$ 137.172.000
11	SALDO A PAGAR DESPESE DE REINTEGROS (sic)	\$ 98.982.000
12	SALDO A REINTEGRAR A FAVOR DEL ICBF	\$ 38.190.000

12. De acuerdo al acta de liquidación de 29/05/2015 se le adeuda a la demandante \$137.172.000, de los cuales conforme a su cláusula tercera debía reintegrarle a la ejecutada \$38.190.000 dentro de los cinco 5 días hábiles siguientes al desembolso del valor adeudado. Su cláusula quinta establece que las partes quedan a paz y salvo luego de cumplido lo anterior, pero a la fecha de presentación de la demanda no se le ha pagado valor alguno pese a estar dispuesta a hacer el mencionado reintegro.

13. En respuesta a derecho de petición el Coordinador del Grupo de Gestión de Soporte del ICBF - Regional Amazonas, señor Raúl Fernando Achury Romero, supervisor del contrato, hace constar que conforme a su acta de liquidación su valor es \$1.060.932.000 con un saldo a favor de la ejecutante de \$137.172.000 de los cuales debe reintegrarle a la demandada \$38.190.000.

También adjuntó *«acta de liquidación autenticada»* del contrato sin las notas de ser primera copia y prestar mérito ejecutivo; *«copia auténtica del contrato»*, *«cdp»*, *«rp»*, pólizas, su aprobación, acta de inicio, y verificación cumplimiento del operador, pero no entregó el acta de constitución de la entidad demandante.

14. El Contrato de Aporte 66 de 2012, su OtroSí, acta de liquidación bilateral, pólizas, *«cdp y rp»*, acta de inicio, verificación de condiciones del operador, certificación de cumplimiento, certificación del saldo insoluto de \$137.172.000, constituyen título ejecutivo complejo en contra de la demandada.

La ejecutada tampoco ha cancelado los *«intereses, menos la indexación ni los intereses moratorios causados y liquidados»* a partir del día siguiente al acta de liquidación (30 de mayo de 2015), y deberán liquidarse a la tasa máxima legal autorizada por el artículo «4.8» de la Ley 80 de 1993 *«que corresponde a la indexación anual del capital mas los intereses legales del 12% anual o proporcional por el tiempo correspondiente si fuere menor a la vigencia anual»(sic).*

15. La demandante **«declara con sano criterio y buena fe: Que los recursos dinerarios pendientes de recaudo por la vía ejecutiva judicial en suma de \$137.172.000 M/cte, de los cuales debe reintegrar al ICBF la suma de \$38.190.000 M/cte, se adeudan a los servidores (trabajadores, trabajadoras, asesores(as), empleados(as) en general) que prestaron sus servicios personales y que fueron vinculados mediante contratos de trabajo o de prestación servicios por la Fundación Selva Corazón (integrante de la Unión Temporal) por concepto de salarios, prestaciones sociales u honorarios, que obran en demandas ordinarias laborales contra la Fundación Selva Corazón, y que cursan actualmente en los Juzgados Primero y Segundo Promiscuo del Circuito de Leticia y otros empleados(as) o servidores(as) que si bien no han demandado laboralmente se estima que tienen legítimo derecho a reclamar sus haberes por sus servicios personales y que están pendientes del reconocimiento, liquidación y pago de sus respectivas acreencias laborales o contractuales, en forma proporcional; los recursos dinerarios que se demandan y reclaman en sede ejecutiva tiene esa afectación, aplicación y destinación, en forma principal.-»** (negrilla y subrayado del texto original) (sic).

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con el numeral 6º del artículo 104 del CPACA, esta jurisdicción conoce de los procesos ejecutivos *«(...) derivados de las condenas impuestas y las 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 (...)**»* (se resalta).

Así mismo, conforme al numeral 7º del artículo 155 del mismo código, los Jueces Administrativos conocen en primera instancia *«De los procesos ejecutivos, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.»*⁷, razón por la cual este juzgado también es competente atendiendo a que en la demanda se estimó la cuantía en \$254.991.758.31⁸.

Igualmente, este estrado judicial también es competente para conocer de este asunto en virtud del factor territorial, como lo prescribe el numeral 4º del artículo 156 del CPACA en razón a que **«en los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales {la competencia} se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato»** (se resalta), teniendo en cuenta que el objeto del **Contrato de Aporte 66 de 2012** suscrito entre el **Instituto Colombiano de Bienestar**

⁷Debe advertirse que la demanda se presentó antes del 25 de enero de 2021, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, modificatoria del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁸ 01Demanda.pdf, págs. 12 y 13.

Familiar, Cecilia de la Fuente de Lleras, Regional Amazonas y la Unión Temporal para la Protección y Desarrollo de la Primera Infancia, era «*Brindar atención integral a la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano, en el marco de la estrategia «De Cero a Siempre», en el Departamento de Amazonas»* (cláusula primera), con un «*(...) plazo de ejecución de 110 días hábiles de atención, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización»* (cláusula séptima)⁹.

2. Conciliación

Conforme al inciso 2º del artículo 613 del CGP «**no será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial (...)**» (aparte subrayado declarado EXEQUIBLE en sentencia C-834 de 2013 de la Corte Constitucional) (se resalta).

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en providencia del 31 de agosto de 2015, Radicado 25000-23-41-000-2014-01513-01, por lo que en principio no sería necesaria pues se solicitaron medidas cautelares de carácter patrimonial (05CuadernoMedidasCautelares.pdf).

Igualmente, debe tenerse en cuenta que la conciliación prejudicial es requisito de procedibilidad para los procesos ejecutivos adelantados en contra de los municipios, conforme lo normado por el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, no siendo este el caso.

Sin embargo, debe recordarse que en la «**CLÁUSULA DÉCIMA OCTAVA. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**» del contrato objeto de litigio, «*Las partes acuerdan que en el evento en que surjan diferencias entre ellas , por razón o con ocasión de este contrato, las mismas buscarán mecanismos de arreglo directo, tales como la negociación directa, amigable composición, conciliación, transacción o cualquier otro medio de solución de conflictos. En tal caso, las partes dispondrán de un término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha en que cualquiera de ellas haga la solicitud en tal sentido, término que podrá ser prorrogado de mutuo acuerdo*» (04AnexosDemanda.pdf, pág. 32).

3. Naturaleza Jurídica del Título Ejecutivo Contractual

De Conformidad con el numeral 3º del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prestarán mérito ejecutivo « (...) los

⁹ Conforme al cronograma señalado en esa cláusula. Además , «*el servicio se brindará entre los meses de agosto y diciembre de 2012*», garantizando su continuidad (parágrafo 1) y, el contrato «*se mantendrá vigente durante el plazo de ejecución y cuatro (4) meses más*» (parágrafo 2).

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» (se resalta).

Así mismo, el 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 constituyan plena prueba contra él**, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, entre otros, entonces la obligación es **expresa** cuando se encuentra especificada en el título ejecutivo pues impone una conducta de dar, hacer o no hacer; es **clara** cuando sus elementos (sujeto activo y pasivo, vínculo jurídico, prestación u objeto) están determinados o pueden determinarse con la simple revisión del título ejecutivo y, **exigible** cuando no está sometida a plazo o condición, o cuando el primero ha fenecido y la segunda se ha cumplido¹⁰.

Igualmente, el artículo 215 del CPACA precisó que cuando se trate de títulos ejecutivos **«los documentos que los contengan deberán cumplir los requisitos exigidos en la ley»** (se resalta). Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2013, proferida dentro del Expediente 25022, precisó:

«Lo anterior, no quiere significar en modo alguno, que la Sala desconozca la existencia de procesos en los cuales, para su admisión y trámite, es totalmente pertinente el original o la copia auténtica del documento respectivo público o privado. En efecto existirán escenarios -como los procesos ejecutivos- en los cuales será indispensable que el demandante aporte el título ejecutivo con los requisitos establecidos en la ley (v.gr. el original de la factura comercial, el original o la copia auténtica del acta de liquidación bilateral, el título valor, etc)» (se destaca).

En el mismo sentido, esa misma Corporación¹¹ señaló que *«para efectos del trámite de un proceso ejecutivo, la parte ejecutante se encuentra obligada a cumplir con el requisito de autenticidad para efectos de que los documentos allegados al expediente constituyan título de recaudo que se quiera hacer valer, escenario este que constituye una excepción a las reglas establecidas en la sentencia de unificación que otorgó valor probatorio a aquellos documentos obrantes en copia*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de mayo de 2013, radicado 5000-23-26-000-2009-00089-01(18057).

¹¹ Sección Tercera, Subsección «A», Auto de 9 de diciembre de 2013, expediente 47487, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

simple al interior de los procesos ordinarios contencioso administrativos» (se resalta).

De esta forma, para este proceso el requisito de autenticidad solo se satisface cuando los documentos que integran el título ejecutivo, se aportan en original o en copia auténtica.

Igualmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, en determinación del 22 de agosto de 2013 proferida dentro del proceso 76001-23-31-000-2010-01668-01(43012), señaló:

«(...) cuando la obligación que se cobra deviene de un contrato estatal, por regla general, el título ejecutivo es complejo en la medida en que está conformado, no sólo por el contrato en el cual consta el compromiso de pago, sino por otros documentos, normalmente actas y facturas elaboradas por la Administración y el contratista, en donde conste la existencia de la obligación a cargo de este último y a partir de los cuales sea posible deducir de manera clara y expresa tanto su contenido, como su exigibilidad a favor de una parte y en contra de la otra» (se resalta).

Así mismo, en pronunciamiento de 25 de mayo de 2017, la sección primera de esa corporación dentro de la acción de tutela 11001-03-15-000-2017-00273-00, recordó el pronunciamiento de 24 de enero de 2011, proceso 00442-01 (37.711) donde se había explicado:

«(...)

Quando 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, 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 comercial, 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. (Subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido se expresó esta Sección, en una providencia más reciente;

"Es claro que si la base del cobro ejecutivo es un contrato, este debe, estar acompañado de una serie de documentos que lo complementen y den razón de su existencia, perfeccionamiento y ejecución." (El subrayado y negrilla no corresponde al texto)».

Ahora bien, en tratándose de **facturas de bienes o servicios prestados** el título ejecutivo, estará integrado por¹²:

- i. El original o copia autenticada del contrato estatal y, acuerdos adicionales que modifican el contrato y en ellos consta la obligación que se pretende ejecutar.
- ii. La copia autenticada del certificado de registro presupuestal, salvo que se trate del reclamo judicial de intereses, cláusulas penales o multas por incumplimientos contractuales imputables a la administración.
- iii. Copia auténtica del acto administrativo que aprobó las garantías¹³ o del sello colocado en el contrato que dé cuenta sobre la aprobación de las garantías, si son exigibles.
- iv. Copia auténtica del acto administrativo que confirió la delegación para contratar si a esta hubo lugar.
- v. Las certificaciones o constancia de recibo de los bienes o servicios por la persona o funcionario designado contractualmente para tal fin.
- vi. Las actas parciales de obra o servicios, original de las facturas de los bienes o servicios prestados con el cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos 621, 772 a 774 del Código de Comercio y 617 del Estatuto Tributario, cuentas de cobro¹⁴.

¹² Ver RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La Acción Ejecutiva Ante La Jurisdicción Administrativa. Quinta Edición. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 2016, págs. 111 y 112, 115 y 116.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 76001-23-31-000-2012-00755-01 (47458), Bogotá, D.C., providencia del 5 de marzo de 2015, magistrado ponente Danilo Rojas Betancourth.

¹⁴ Al respecto, el artículo 19 del decreto 2150 de 1995, que fuera modificado por el artículo 18 de la Ley 962 de 2005 «Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos», señaló que:

«Para el pago de las obligaciones contractuales contraídas por las entidades públicas, o las privadas que cumplan funciones públicas o administren recursos públicos, no se requerirá de la presentación de cuentas de cobro por parte del contratista.

vii. Así mismo, conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993 los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación y, en la respectiva acta constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Agrega la norma que para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

También, aclara que la liquidación a que se refiere ese artículo **no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.**

Ahora bien, es importante recordar que el artículo 772 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1 de la Ley 1231 de 2008, **definió la factura** como:

«... un título valor¹⁵ 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.

El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.

PARÁGRAFO. *Para la puesta en circulación de la factura electrónica como título valor, el Gobierno Nacional se encargará de su reglamentación»* (se resalta).

Además, el Estatuto Tributario en su artículo 615 señala que **«para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de**

Las órdenes de compra de elementos o las de prestación de servicios, que se encuentren acompañadas de la oferta o cotización presentada por el oferente y aceptada por el funcionario competente, no requerirán de la firma de aceptación del proponente.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de la expedición de la factura o cualquier otro documento equivalente cuando los Tratados Internacionales o las Leyes así lo exijan» (se subraya).

15 La definición y características de los títulos valores se encuentran en los artículos 619 a 647 del Código de Comercio.

comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

Para quienes utilicen máquinas registradoras, el documento equivalente será el ticket expedido por ésta».

Igualmente, el artículo 616-1 del mismo estatuto, modificado por el artículo 308 de la Ley 1819 de 2016, señaló que la *«factura de venta o documento equivalente se expedirá, en las operaciones que se realicen con comerciantes, importadores o prestadores de servicios o en las ventas a consumidores finales.*

Son sistemas de facturación, la factura de venta y los documentos equivalentes. La factura de talonario o de papel y la factura electrónica se consideran para todos los efectos como una factura de venta.

Los documentos equivalentes a la factura de venta, corresponderán a aquellos que señale el Gobierno nacional» (se destaca).

Así mismo, su aceptación y requisitos se encuentran contemplados en los artículos 773 y 774 del Código de Comercio. **Debe entonces aportarse factura original para que pueda tener los efectos de título valor como lo señala el artículo 772 del Código de Comercio, cuyo contenido debe ser aceptado expresamente por el ejecutado como beneficiario de los servicios materia del contrato ya sea mediante escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico.** Igualmente, debe constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe y, la fecha de recibo (art. 773, C.CO).

Igualmente, en cuanto a sus requisitos el artículo 774 del mismo código, indicó que son; la fecha de su vencimiento y recibo, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla. En el mismo sentido, el emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura del estado de pago del precio o remuneración y las condiciones del pago si fuere el caso. Dicha norma también advirtió:

«...No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

En todo caso, todo comprador o beneficiario del servicio tiene derecho a exigir del vendedor o prestador del servicio la formación y entrega de una factura que corresponda al negocio causal con indicación del precio y de su pago total o de la parte que hubiere sido cancelada.

La omisión de requisitos adicionales que establezcan normas distintas a las señaladas en el presente artículo, no afectará la calidad de título valor de las facturas» (se resalta).

Ahora bien, como consecuencia de la pandemia se ha venido haciendo uso de los medios electrónicos en las actuaciones judiciales lo que permite la presentación de demandas a través de correo electrónico como en este caso, precisándose que de ser necesario es posible solicitar a la parte demandante la exhibición de la documentación que afirma constituye el título ejecutivo reclamado.

Al respecto, el apoderado de la demandante manifiesta *«que esta la unica accion judicial ejecutiva promovida por la U.T. contra ICBF, con base en el titulo ejecutivo complejo que sustenta esta demanda»*¹⁶ (sic), y que de ser necesario exhibirá ante este estrado judicial la documentación que conforma su título ejecutivo.

De igual forma, debe advertirse que para acudir a este proceso también debe acreditarse los requisitos para la ejecución del contrato luego de perfeccionado, y el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la parte actora.

4. Caso Concreto

4.1. Caducidad, existencia y exigibilidad de las obligaciones reclamadas

Al respecto, el literal k) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA señaló que **«cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida»** (se resalta).

A continuación, se estudia la documentación aportada como fundamento de las pretensiones teniendo en cuenta que derivan de un título ejecutivo complejo.

Así, con la demanda, entre otra documentación, luego de analizada pues se aportó en desorden, se destaca copia:

¹⁶ 01Demanda.pdf, pág. 15.

1. **Contrato de Unión Temporal** suscrito entre la Corporación Creser, Fundación Selva Corazón, y Asociación de Padres de Usuarios del Programa Hogares Comunitarios de Tarapacá¹⁷.
2. **Requerimiento** de la Secretaría de Salud Departamental en el marco de sus funciones de Inspección, Vigilancia y **Control sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud** a la unión temporal demandante, informándole «*que de acuerdo a lo establecido en la Resolución 2003 de 2014, las personas naturales o jurídicas que conforman Uniones Temporales y/o Consorcios para desarrollar programas de su institución, deberán habilitarse ante el ente territorial*»¹⁸.
3. CDP, RP, Aprobación de Garantías, pólizas, acta de inicio, verificación de cumplimiento de requisitos del operador (archivo pdf 4, págs. 35 a 37, 39 a 42, 48 a 51, 52).
4. **Contrato de Aporte 66 de 2012**¹⁹ con el objeto de «*Brindar atención integral a la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano, en el marco de la estrategia «De Cero a Siempre», en el Departamento de Amazonas*» (cláusula primera), con un «*(...) plazo de ejecución de 110 días hábiles de atención, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización*» (cláusula séptima)²⁰.

Su valor fue «*hasta*» \$708.480.000, aporte del ICBF por la «*atención de los beneficiarios de acuerdo con el valor de la canasta del subproyecto*» (cláusula octava).

Dentro de las **obligaciones generales** a cargo de la unión temporal demandante (cláusula 5) estaban las de: «**1) cumplir en su integridad con el objeto contractual de acuerdo con lo señalado en anexo técnico, el cual hace parte integral del presente contrato**» (se destaca), el cual no se adjuntó a la demanda) por lo que no es posible verificar si cumplió el objeto contractual según ese anexo técnico.

También, dentro de sus obligaciones especiales (cláusula 6) estaban:

17 04AnexosDemanda.pdf, pág. 11.

18 04AnexosDemanda.pdf, págs. 2 a 9.

19 04AnexosDemanda.pdf, págs. 21 a 33.

20 De acuerdo al cronograma señalado en esa cláusula. Además, «*el servicio se brindará entre los meses de agosto y diciembre de 2012*», garantizando su continuidad (párrafo 1) y, el contrato «*se mantendrá vigente durante el plazo de ejecución y cuatro (4) meses más*» (párrafo 2).

- i. «**12. Presentar al supervisor del contrato informes de ejecución técnica y financiera periódicamente y un informe final de cumplimiento de las obligaciones contractuales**, de acuerdo con los terminos y especificaciones establecidos por ICBF para ello» (se resalta), documentación que no fue aportada con la demanda por lo que no esta acreditado el cumplimiento de sus obligaciones contractuales en ese sentido.
- ii. «**26. Cumplir oportunamente con todas las obligaciones de tipo tributario y laboral que se originen con la ejecución del contrato**» (se destaca).
- iii. «**27. Dependiendo de la forma de vinculación del personal que utilice para la ejecución del presente contrato, pagar oportunamente los salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales**, a que haya lugar, o los **honorarios correspondientes**, cumpliendo con sus obligaciones al sistema general de seguridad y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje. (...) El incumplimiento de esta obligación será objeto de multas sucesivas, de acuerdo con lo establecido para el efecto en la Ley 828 de 2003» (se destaca).
- iv. «**29. Cumplir con las obligaciones y presentar ante el supervisor del contrato cuando lo solicite, las certificaciones de pago de aportes al sistema de seguridad social integral de los trabajadores a su cargo y de aportes parafiscales (Cajas de Compensación, SENA e ICBF)**» (se resalta).

Al respecto, la parte demandante en el hecho 21 de su demanda (archivo pdf 1, pág. 10), «**declara con sano criterio y buena fe: Que los recursos dinerarios pendientes de recaudo por la vía ejecutiva judicial en suma de \$137.172.000 M/cte, de los cuales debe reintegrar al ICBF la suma de \$38.190.000 M/cte, se adeudan a los servidores (trabajadores, trabajadoras, asesores(as), empleados(as) en general) que prestaron sus servicios personales y que fueron vinculados mediante contratos de trabajo o de prestación servicios por la Fundación Selva Corazón (integrante de la Unión Temporal) por concepto de salarios, prestaciones sociales u honorarios, que obran en demandas ordinarias laborales contra la Fundación Selva Corazón (...)**» (sic, negrilla y subrayado del original), es decir, no cumplió con el pago de sus obligaciones laborales, como tampoco acreditó haber pagado los aportes al sistema de seguridad social integral de sus trabajadores ni parafiscales.

Requisitos para los pagos.

En su cláusula novena (archivo pdf 1, pág. 28 y 29) se pactó que, **«para efectuar los pagos es indispensable que el operador presente lo siguiente»²¹**:

DESEMBOLSOS	REQUISITOS
PRIMER DESEMBOLSO	A. Perfeccionamiento y Legalización.
	B. Propuesta de diseño preliminar del plan de Atención integral de acuerdo con las especificaciones del Capítulo 4 del Anexo técnico. Para ello se debe considerar de manera específica las orientaciones para la entrega de los productos señalados en la parte inferior al presente cuadro.
	C. Registro de niños y niñas beneficiarios en los términos definidos por el ICBF.
	D. Certificación de cumplimiento de pago de parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso.
SEGUNDO A QUINTO DESEMBOLSO	A. Presentación y aprobación del informe financiero de la ejecución de los recursos del desembolso anterior.
	B. Informe técnico con los soportes respectivos.
	c. Registro de niños y niñas beneficiarios REALMENTE atendidos durante el periodo ejecutado, en los términos definidos por el ICBF (sic).
	C. Certificación del Cumplimiento del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso .
LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO	A. Presentación del informe financiero final de ejecución de la totalidad de los recursos.
	B. Informe técnico final.
	C. Registro de niños y niñas beneficiarios REALMENTE atendidos durante el periodo ejecutado, en los términos definidos por el ICBF.
	D. Certificación del Cumplimiento del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso ULTIMA SEMANA DE DICIEMBRE

Ahora bien, no se allegó informe financiero final de ejecución de la totalidad de los recursos, ni informe financiero de la ejecución de los recursos del desembolso anterior; tampoco informe técnico final ni para el periodo reclamado ni sus soportes; además falta el registro de niños y niñas beneficiarios realmente atendidos durante el periodo reclamado en los términos definidos por el ICBF, y la Certificación del Cumplimiento del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso.

Es de advertir que en la cláusula 14 **«CONTROL A LA EVASIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y PAGOS PARAFISCALES»**, **«De conformidad con lo establecido en las Leyes 789 de 2002 y 828 de 2003, LA ENTIDAD**

21 Como se observa en la tabla que este estrado judicial hiciera luego de revisados e interpretados los requisitos allí consignados.

CONTRATISTA deberá cumplir con sus obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales (Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF). El cumplimiento de esta obligación, sera indispensable para que se efectuó el desembolso por parte del **ICBF**». (se subraya).

La supervisión se consignó en la cláusula 11 del convenio a cargo del Coordinador de Asistencia Técnica, **siendo el supervisor que conoció de su ejecución el Señor Mauricio Alexander Valencia Silva**, designado por el director regional de la entidad demandada (archivo pdf 4, págs. 34, 38).

5. OtroSí 1 adición Contrato de Aporte 66 de 2012 (archivo pdf 4, págs. 44 a 47).

En su considerando 6 se explica: «Que la atención integral se prestará en la modalidad institucional diferencial (dentro de los resguardos indígenas del trapezio Amazónico) a 200 niños y niñas del Territorio AZCAITA y 260 niños y niñas del territorio de ACITAM, menores de 5 años y/o hasta su ingreso al sistema educativo y de acuerdo con los criterios de focalización definidos por la comisión intersectorial de primera infancia y de conformidad con el anexo técnico, en articulación con las entidades competentes en la atención a la primera infancia, e involucrando a la familia (...)», razón por la que se procedió a la adición del contrato para garantizar esa atención.

Así en su cláusula 1º se adicionó la cláusula 2º del contrato 66 al ampliar el alcance de su objeto en 460 cupos más a los inicialmente pactados, en la modalidad institucional a niños menores de 5 años y/o hasta su ingreso al sistema educativo y se aumentó su valor en \$352.452.000. En su cláusula 2º se indica que esa adición se cancelaría con cargo a la vigencia fiscal 2012, según CDP 16712 de 8 de octubre de ese año denominado «CON INFRAESTRUCTURA PARTICULAR».

El valor de la adición se pagaría así (cláusula 3):

OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
\$ 137.172.000	\$ 110.170.000	\$ 105.110.000	\$ 352.452.000

En su párrafo 1º se indicó que «**para efectuar los pagos es indispensable que el operado cumpla con los siguientes requisitos**» (sic) (archivo pdf 4, pág. 46):

Se tiene previsto realizar desembolsos mensuales como se presenta a continuación: Desembolsos	Requisitos
PRIMER PAGO:	Nota: para el pago mensual de la presente adición EL CONTRATISTA deberá hacer entrega del Registro de los beneficiarios actualizado con los cupos nuevos, en los términos definidos por el ICBF

PAGOS MENSUALES: Momento del Pago: Mensualmente hasta la terminación del contrato. Pagos mensuales a un mes de ejecución, valor que se calculará dividiendo el valor de aportes del ICBF por concepto de atención en el número de meses de ejecución del contrato.	A partir del segundo pago:
	a. Presentación y aprobación del informe financiero de la ejecución de los recursos del desembolso anterior.
	b. Informe técnico con los soportes respectivos (para el segundo pago debe incluir informe de las actividades adelantadas en el periodo de alistamiento: contratación del equipo, disponibilidad de sede, organización de los grupos de atención, derivación de menús, compra de dotación ceñida al procedimiento establecido si se requiere debida al aumento de cupos a atender).
	c. Registro de niños y niñas beneficiarios REALMENTE atendidos durante el periodo ejecutado, en los términos definidos por el ICBF
	d. Certificación del Cumplimiento de Pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, expedida por el revisor fiscal o el representante legal según el caso

En su Parágrafo 2, **«los desembolsos se efectuarán conforme lo estipula la cláusula de pagos en el texto primigenio del contrato»** (se destaca).

Sin embargo, no se encuentra acreditado que la parte actora hubiera cumplido con la presentación y aprobación del informe financiero de la ejecución de los recursos del desembolso anterior; ni entregado informe técnico con los soportes respectivos, ni tampoco allegó registro de niños y niñas beneficiarios Realmente atendidos durante el periodo ejecutado.

6. Acta de liquidación del contrato (archivo pdf 1, págs. 15 a 20) suscrita por Pablo Francisco Sedano Millan, Director Regional ICBF Regional Amazonas y Arturo Arango Ramos, representante legal de la demandante, donde se observa:

El convenio se suscribió el 31 de julio de 2012, su póliza se aprobó el 2 de agosto siguiente, su acta de inicio también es de esa fecha, el plazo de ejecución fue hasta el 31 de diciembre de 2012 e inició el 2 de agosto de ese año.

Como se advirtió el contrato inició el 1 de agosto de 2012, con una operación contratada de 110 días hábiles de atención en 5 meses de ejecución para atender 492 cupos²²:

Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
23	22	22	22	21	110

²² El valor del cupo se toma según anexo técnico el cual no fue aportado con la demanda.

Su valor inicial (\$708.480.000), se dividió en \$240.000.000 mensuales para la atención de 110 días en 6 meses de operación, y se adicionó en \$352.452.000 con el respectivo CDP por ese valor.

En esa acta se consignó: *«Por demoras en la oficina jurídica y supervisor del contrato, ajenos a la planeación y programación la adición de \$352.452.000 se suscribió el 28 de octubre de 2012, con inicio a partir del 1 de noviembre de 2012»*²³, ejecutándose solo 43 días de los 50 programados. En consecuencia debían descontarse a la demandante \$37.674.000.

«Conforme a acta suscrita entre el contratista y el supervisor del contrato» (num. 12 acta), el primero se obliga a reintegrar \$516.000 por un mayor valor contratado por decimales.

Además *«por concepto de raciones no servidas por inasistencia de los beneficiarios por diferentes motivos»* el contratista reintegró \$5.961.000 (num. 13 acta).

Consecuencia de lo anterior el contratista debe reintegrar \$38.190.000²⁴.

Mediante mensaje de datos el Coordinador de Planeación de la Dirección de Primera Infancia de la sede nacional del ICBF, Señor Juan Sebastián Barco López informó a la Regional Amazonas de esa entidad que existe un rezago presupuestal de \$137.172.000, razón por la que se solicitó a los operadores bancarios la conciliación de sus cuentas relacionadas con contratos con esa institución para determinar a quien no se le ha hecho ese pago.

«mediante oficio, el operador UNION TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN Y DESAROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA, informa que una vez revisados sus extractos bancarios, se evidencia que no se les realizó el pago correspondiente al primer desembolso de la adición» por \$137.172.000²⁵.

*«Que de acuerdo con la Certificación de Cumplimiento suscrita por el supervisor, Mauricio Alexander Valencia Silva, para el mes de diciembre de 2012, este deja constancia que «El contratista aportó los documentos que dan fe de que se encuentra a paz y salvo con los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales»*²⁶. **Empero estos documentos no fueron aportados con la demanda.**

23 Consideración 11 acta de liquidación.

24 Consideración 14 acta de liquidación.

25 Consideración 15 acta de liquidación.

26 Consideración 15 acta de liquidación.

En la cláusula segunda del acta de liquidación **se consignó la Ejecución Presupuestal del Contrato 66**, conforme estado de cuenta «*expedido por el Coordinador del Grupo de Gestión de soporte y avalada por el supervisor en su informe final*», como sigue:

VALOR INICIAL	\$ 708.480.000,00
VALOR ADICIÓN	\$ 352.452.000,00
VALOR TOTAL	\$ 1.060.932.000,00
VALOR APOORTE ICBF	\$ 1.060.932.000,00
VALOR EJECUTADO APOORTE ICBF	\$ 1.021.013.520,00
VALOR PAGADO APOORTE ICBF	\$ 923.760.000,00
DESCUENTO AJUSTE DECIMALES	\$ 516.000,00
DESCUENTO 7 DIAS NO EJECUTADOS	\$ 37.674.000,00
VALOR REINTEGRADO POR RACIONES NO SERVIDAS	\$ 5.961.000,00
VALOR PAGADO APOORTE ICBF SIN SITUACIÓN DE FONDOS AL CONTRATISTA	\$ 137.172.000,00
SALDO A PAGAR DESPUES REINTEGROS	\$ 98.982.000,00
SALDO A REINTEGRAR A FAVOR DEL ICBF	\$ 38.190.000,00

En su cláusula tercera se consignó que la entidad demandante se obliga a reintegrar \$38.190.000 dentro de los 5 días hábiles siguientes al «*desembolso realizado por el pago de la reserva presupuestal*» por \$137.172.000.

Es de advertir que no se allegó ninguna de la documentación señalada en el contrato ni su OtroSí de adición para proceder para al pago de la suma aquí reclamada.

- 7. Informes Financieros** Centros de Desarrollo Infantil Temprano de septiembre 2 de 2012, desembolso solicitado de \$141.696.000; octubre 4 del mismo año, desembolso solicitado de \$120.441.600, 31 de octubre, desembolso solicitado \$257.613.600; 7 de diciembre de 2012, desembolso solicitado \$230.611.600; diciembre 10, desembolso solicitado \$190.127.600 (archivo pdf. 4, págs. 57, 59, 61,63, 65).

Al respecto debe advertirse que cada uno de ellos corresponde a una tabla con el número del contrato, su valor (inicial + adición), desembolsos solicitados, cupos contratados, valor ejecutado en el periodo anterior, nombre del supervisor **pero sin incluir más detalles, tampoco se observa que hubieran sido aprobados por la supervisión del contrato.**

- 8. Resumen atención prestada** agosto, septiembre, noviembre, (archivo pdf 4, págs. 58, 60, 62, 64, 66), con detalle de municipio, CDIT, fecha inicio de actividades, número de cupos contratados, número de niños atendidos (según RAM), total cupos a pagar (492), **empero no se registró los niños y niñas beneficiarios realmente atendidos durante el periodo reclamado.**

9. Certificación del 6 de junio de 2014 (archivo pdf 4, págs. 55 y 56, 68) suscrita por el Coordinador Financiero ICBF Regional Amazonas, Javier Hernández Ditta, respecto a la celebración del contrato entre las partes por \$708.480.000, su adición de \$352.452.000, para un total de \$1.060.932.000 y con un saldo por pagar de \$137.172.000.
10. Certificación del 10 de junio de 2014 (archivo pdf 4, págs. 53, 69) suscrita por el Director Regional Amazonas, Pablo Francisco Sedano Millan (el supervisor durante la ejecución fue **Mauricio Alexander Valencia Silva** (archivo pdf 4, págs. 34, 38), respecto a:
- «La unión temporal para la protección y el desarrollo de la primera infancia cumplió a satisfacción con los lineamientos, obligaciones y el objeto establecidos en el citado contrato»; Su valor fue de \$1.060.932.000 y se efectuaron pagos por \$923.760.000; «(...) existe con el contratista una obligación» de \$137.172.000.*
11. Certificación del 10 de junio de 2014 (archivo pdf 4, pág. 54) suscrita por el Director Regional Amazonas, Pablo Francisco Sedano Millan (el supervisor durante la ejecución fue **Mauricio Alexander Valencia Silva** (archivo pdf 4, págs. 34, 38), respecto a: *«los servicios prestados por concepto de «brindar atención integral a la primera infancia en los centros de desarrollo infantil temprano, en el marco de la estrategia «De cero a siempre» en el Departamento del Amazonas por parte unión temporal para la protección y el desarrollo de la primera infancia, fueron recibidos a entera satisfacción por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Amazonas, y fueron prestados de conformidad con los lineamientos establecidos, obligaciones y objeto contractual durante la vigencia 2012».*
12. Respuesta del 27 de octubre de 2020 del **Coordinador Grupo de Gestión de Soporte, ICBF Regional Amazonas, Señor Raúl Fernando Achury Romero**²⁷ a derecho de petición aportando copia de la liquidación del contrato²⁸; copia autentica de ese contrato²⁹, de su registro presupuestal, póliza de aprobación, acta de inicio y liquidación; y certificación en la que consta que *«el ICBF no ha cancelado el desembolso por valor de \$137.172.000 adeudado dentro del contrato de aporte No. 066 de 2012»* a la demandante.
13. Certificación del 27 de octubre de 2020 (archivo pdf 4, pág. 43) suscrita por el Coordinador Grupo Gestión de Soporte, Raul Fernando Achury Romero (el

27 04AnexosDemanda.pdf, págs. 12 a 13.

28 Con nota de ser copia del que reposa en la carpeta contractual.

29 04AnexosDemanda.pdf, págs. 14 a 33.

supervisor durante la ejecución fue **Mauricio Alexander Valencia Silva** (archivo pdf 4, págs. 34, 38), respecto a:

i) La celebración del contrato entre las partes por \$1.060.932.000.

ii) según su acta de liquidación existe un desembolso a favor de la demandante por \$137.172.000 del cual se le debe descontar \$38.190.000 por reintegro de inejecuciones, quedando un saldo a su favor de \$98.982.000.

Entonces, revisada la anterior documentación se encuentra que no reúne los requisitos del título ejecutivo señalados en los artículos 215 y 297 del CPACA y 422 del CGP, teniendo en cuenta que, conforme al último solamente pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, y además como se vio la actora no acreditó el cumplimiento de las obligaciones contractuales señaladas en precedencia, es decir, las consagradas en la cláusula 5 (obligaciones generales), obligación 1; cláusula 6 (obligaciones especiales), obligaciones 12, 26, 27, 29, como tampoco aportó la documentación indispensable para los desembolsos señalada en el contrato (cláusula 9) y su OtroSí (parágrafos 1 y 2, cláusula 3), ni en las numerosas certificaciones expedidas por funcionarios de la entidad demandada (distintos al supervisor del contrato) no se indicó que se hubiera presentado la documentación indispensable para el pago de la suma pretendida.

Así las cosas, no existe certeza respecto a que la parte ejecutante hubiera dado cumplimiento al contrato aportado como título ejecutivo ni allegó documentación proveniente de la entidad demandada contentiva de obligaciones expresas, claras y exigibles a su favor, razón por la que tampoco es posible contabilizar el término de caducidad para el cobro ejecutivo.

En el mismo sentido, es importante precisar 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 [hoy art. 422 del CGP], 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. [...]»³⁰* y, así mismo *«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*

30 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 15001-23-31-000-2000-1876-01 (20286), Bogotá, D.C., providencia de 12 de julio de 2001, magistrada ponente María Elena Giraldo Gómez.

juicios de cognición que dentro del juicio se pruebe el derecho subjetivo afirmado definitivamente en el memorial de demanda»³¹ (se destaca).

Entonces, 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»³².*

En conclusión, *«...en los procesos ejecutivos el juez de conocimiento no puede inadmitir la demanda para su corrección cuando los documentos que se anexen no prueben la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, pues la carga de la prueba para presentar el título ejecutivo corresponde únicamente a quien concurre al proceso como acreedor»³³, pues respecto a la demanda ejecutiva, teniendo en cuenta que se eliminaron las diligencias previas del Código General del Proceso³⁴, el juez administrativo debe³⁵ :*

- **Librar el mandamiento de pago:** cuando los documentos aportados con la demanda representan una obligación clara, expresa y exigible.
- **Negar el mandamiento de pago:** cuando con la demanda no se aportó el título ejecutivo, simple o complejo.

Así las cosas, como en este caso no se encuentran satisfechos los presupuestos para conformar título ejecutivo alguno, pues no se advierte la existencia de una obligación expresa, clara y exigible a cargo de la parte demandada y a favor de la demandante derivada del contrato y demás documentación aportada, se impone entonces, NEGAR el mandamiento de pago solicitado.

Por otra parte, se reconoce personería como apoderado de la demandante al abogado Aimer Muñoz Muñoz, cédula de ciudadanía 16.643.875, tarjeta profesional 27.364 del Consejo Superior de la Judicatura en los términos del poder conferido (03AnexosDemanda.pdf).

En consecuencia, se

31 *Ibidem*.

32 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 25000-23-36-000-2015-02387-01(58585), Bogotá, D.C., providencia 8 de marzo de 2018, magistrado ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas.

33 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 50001-23-31-000-2012-00304-01(58785), Bogotá, D.C., providencia de 8 de marzo de 2018, magistrado ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas.

34 Al respecto consultar los artículos 94, 185, 423 y 430 del Código General del Proceso.

35 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 15001-23-31-000-2000-1876-01(20286), Bogotá, D.C., providencia de 12 de julio de 2001, magistrada ponente María Elena Giraldo Gómez.

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago pretendido.

SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado Aimer Muñoz Muñoz como apoderado de la parte demandante en los términos del poder otorgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JORGE VLADIMIR PÁEZ AGUIRRE
JUEZ

GERZ