



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez: ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**

**Bogotá D.C.**, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

**Medio de control:** Ejecutivo  
**Expediente:** 110013336038201900181-00  
**Demandante:** Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Cultura,  
Recreación y Deporte  
**Demandado:** Escuela Superior de Administración Pública  
**Asunto:** Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

**I.- DEMANDA**

**1.- Pretensiones**

Con la demanda se solicitó librar mandamiento ejecutivo de pago a favor de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACION Y DEPORTE** y, en contra de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, para el pago de algunas sumas de dinero, que están descritas en el mandamiento ejecutivo de pago de 23 de septiembre de 2019, así:

**“PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO** a favor de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE – SCRD** y en contra de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP** por la suma de **TRES MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$3.420.800.oo) M/Cte.**, más los intereses moratorios causados desde la fecha de la exigibilidad de la obligación y hasta cuando se pague en su totalidad.”

De igual forma, solicitó el reconocimiento de la indexación y el pago de los intereses legales vigentes.

## **2.- Fundamentos de hecho**

En la demanda se relata que el 25 de octubre de 2013 se celebró el Convenio Interadministrativo No. 287 entre Bogotá D.C. – SCRD y la ESAP con el objeto de “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y la Escuela Superior de Administración Pública para el desarrollo de la Cátedra de Nuevas Políticas Culturales y el fortalecimiento de las políticas culturales, recreativas y deportivas en Bogotá.*” El valor del convenio se fijó en la cantidad de \$265.100.000.oo, donde la SCRD aportó la suma de \$213.800.000.oo y la ESAP aportó bienes y servicios estimados en la cantidad de \$51.300.000.oo.

El supervisor del convenio, mediante oficio 20161000075073 de 2 de mayo de 2016, informó que a la ESAP se le giró la cantidad de \$183.166.155.oo, que sólo ejecutó la suma de \$179.745.355.oo, quedando un saldo no ejecutado de \$3.420.800.oo.

En virtud a que no fue posible liquidar de mutuo acuerdo el convenio, la SCRD lo hizo en forma unilateral a través de la Resolución 458 de 12 de julio de 2016, acto con el cual estableció que la ESAP le adeudaba la suma de \$3.420.800.oo. Además, el acto administrativo se notificó personalmente a un apoderado designado por la ESAP y como en su contra no se formuló ningún recurso se halla debidamente ejecutoriado.

## **3.- Fundamentos de derecho**

El sustento jurídico de la demanda corresponde al artículo 297 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y al artículo 422 del Código General del Proceso.

## **II.- CONTESTACIÓN**

La ESAP dio respuesta a la acción ejecutiva con escrito radicado el 17 de octubre de 2019<sup>1</sup>, en el que manifestó oponerse al cobro de indexación e intereses porque al momento de liquidar el convenio “*no se contemplaron los descuentos por estampillas y otros conceptos que generaron valores inferiores de consignación frente a cada pago estipulado...*”. Además, admitió como ciertos la mayoría de los hechos, salvo algunas precisiones hechas en torno al planteamiento anterior y al nombre

---

<sup>1</sup> Folios 94 a 98 cuaderno único.

exacto de algunos funcionarios de la entidad ejecutada. Niega que en este caso se esté en presencia de un título ejecutivo.

En el mismo documento se formularon las siguientes excepciones:

1.- Inexistencia de la obligación: A su favor se aduce que “*mi mandante nunca ha sido requerido judicialmente por esta clase de situaciones.*”.

2.- Cobro de lo no debido: Se sustenta en que la SCRD “*está cobrando un dinero que ya fue debidamente descontado en las órdenes de pago Nos. 1331, 1334 del 20 de diciembre de 2014 y 1787 del 29 de diciembre de 2014...*”.

3.- Carencia del derecho reclamado: El abogado la basa en que la obligación “*CARECE de certeza, por cuanto el demandante no ha tenido en cuenta los descuentos efectuados en las órdenes de pago Nos. 1331, 1334 del 20 de diciembre de 2014 y 1787 del 29 de diciembre de 2014...*”.

### **III.- TRAMITE DE INSTANCIA**

La demanda fue repartida a este Juzgado el 26 de junio de 2019<sup>2</sup>, quien con providencia de 23 de septiembre del mismo año libró el mandamiento ejecutivo de pago en la forma solicitada<sup>3</sup>. La ESAP, después de haber sido notificada personalmente, contestó la demanda con escrito presentado el 17 de octubre de 2019<sup>4</sup>. El 6 de julio de 2020<sup>5</sup> se profirió el auto por medio del cual se ordenó dar traslado de las excepciones de mérito planteadas por la ejecutada, ante lo cual se pronunció la abogada designada por la SCRD por medio de correo electrónico recibido el 22 de julio de 2020<sup>6</sup>.

El 18 de enero de 2021 se profirió el auto que convocó a las partes a audiencia inicial<sup>7</sup>, diligencia que se cumplió el 4 de marzo del corriente año, en la que se agotaron sus diferentes etapas y se citó para la práctica de la audiencia de instrucción y juzgamiento. Esta audiencia se surtió el 24 de marzo siguiente y como no había pruebas por practicar se escucharon los alegatos de conclusión presentados por los abogados de la parte ejecutante y la parte ejecutada. El cabo

---

<sup>2</sup> Folio 52 cuaderno único.

<sup>3</sup> Folios 54 a 56 cuaderno único.

<sup>4</sup> Folios 94 a 98 cuaderno único.

<sup>5</sup> Folio 118 cuaderno único.

<sup>6</sup> Folios 121 a 131 cuaderno único.

<sup>7</sup> De aquí en adelante las actuaciones del proceso están en medio digital.

de esto el titular del Despacho anunció que el fallo sería favorable a la parte ejecutante. Por último, el expediente ingresó al despacho para fallo.

## CONSIDERACIONES

### **1.- Competencia**

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto, porque así lo determinan los artículos 306 del CGP, 155 numeral 7º y 156 numeral 9º del CPACA.

### **2.- Problema jurídico**

En la audiencia inicial practicada el 4 de marzo de 2021 la fijación del litigio se hizo en los siguientes términos:

"En este caso el litigio se limita a establecer si la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, actualmente adeuda al demandante la suma de dinero por la cual se libró el mandamiento ejecutivo de pago en este proceso, o si por el contrario, tal como lo alega la entidad demandada en sus excepciones de mérito, se está frente a una obligación inexistente, un cobro de lo no debido o carencia del derecho reclamado."

Por tanto, el Despacho pasa a establecer si los planteamientos esgrimidos por la ESAP en su contestación tienen la solidez requerida para desvirtuar el mandamiento ejecutivo de pago o si, en cambio, el mismo se mantiene incólume y debe ordenarse que siga adelante con la ejecución.

### **3.- Asunto de fondo**

La entidad territorial BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE formuló demanda ejecutiva en contra de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP, con el propósito de obtener el pago de la suma de \$3.420.800.oo más la indexación e intereses. En calidad de título ejecutivo complejo aportó los siguientes documentos:

1.- Copia del Convenio Interadministrativo N° 287 de 2013<sup>8</sup> suscrito entre la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP-.

---

<sup>8</sup> Folios 12 a 24 del Cuaderno Único

2.- Copia auténtica de la Resolución N° 458 del 12 de julio de 2016 expedida por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá D.C., mediante la cual se liquidó unilateralmente el Convenio Interadministrativo N° 287 de 2016, acto administrativo que está debidamente ejecutoriado.

La ESAP, con el fin de desvirtuar la exigibilidad de dicha obligación, en el escrito de contestación propuso las excepciones denominadas Inexistencia de la obligación, Cobro de lo no debido y Carencia del derecho reclamado. Además, puso en tela de juicio la calidad de título ejecutivo de los documentos anexados con la demanda.

Pues bien, en cuanto al cuestionamiento que se formuló por la ESAP al título ejecutivo aportado por la SCRD es preciso señalar que el artículo 422 del CGP prescribe 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, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”

Además, debe traerse a colación lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA que en lo pertinente expresa:

“Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

.....

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, **el acta de liquidación del contrato**, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, **en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervenientes en tales actuaciones. (...)"**

Según las anteriores disposiciones, hay lugar a librar mandamiento ejecutivo de pago cuando se está en presencia de documentos que revisten la calidad de título ejecutivo, derivada del hecho de constar en documentos que provengan del deudor, esto es que exista la certeza de su autenticidad, pero que además contengan una obligación clara, expresa y exigible, lo que bien puede expresarse en que de la sola lectura del documento no quede la menor duda que la persona señalada tiene a su cargo una obligación insatisfecha y cuya exigibilidad es

actual, ora porque haya vencido el plazo pactado o ya porque la condición se haya cumplido.

En el terreno de la jurisdicción de lo contencioso administrativo el legislador expresamente tipificó algunos actos de la administración como constitutivos de título ejecutivo, entre ellos el acta de liquidación del contrato. Este documento, según el caso, recoge la voluntad conjunta de las partes contratantes cuando acuerdan pacíficamente liquidar el negocio jurídico, o alberga la decisión unilateral de la administración si es que no se logra un consenso entre las partes y por ello la administración se ve precisada a hacerlo en solitario.

A la luz de lo anterior, al Despacho no le cabe la menor duda que en este asunto sí se aportó un título ejecutivo, compuesto como ya se dijo, por la copia del Convenio Interadministrativo N° 287 de 2013 suscrito entre la SCRD y la ESAP, y la copia de la Resolución N° 458 del 12 de julio de 2016 expedida por la SCRD, mediante la cual se liquidó en forma unilateral el referido convenio. Además, el acta de liquidación del contrato, según el artículo 297 del CPACA, es ciertamente uno de los actos administrativamente tipificados por el legislador como título ejecutivo, debido a que es el instrumento que se utiliza para hacer un cruce de cuentas entre los contratantes y así determinar si existe un saldo a favor de alguno de ellos o si, por el contrario, nada se quedan debiendo.

Al examinar la Resolución N° 458 del 12 de julio de 2016 expedida por la SCRD se logra establecer, sin ninguna dificultad y con total claridad, que a su favor quedó un saldo de \$3.420.800.oo, que debe ser cancelado por la ESAP gracias a que los recursos económicos que le fueron entregados por la entidad territorial, según el informe del supervisor del contrato, no fueron ejecutados en su totalidad.

Ese acto administrativo se notificó en debida forma al representante designado por la ESAP, no fue objeto de recursos y por lo mismo está ejecutoriado. Es decir, se trata de un acto administrativo revestido de la presunción de legalidad, lo que le confiere la certeza de provenir de quien es señalado como deudor, calidad que por cierto no fue negada por la ESAP en ningún momento.

De igual modo, no es cierto que la obligación contenida en los mencionados actos no sea exigible. Aunque el abogado de la ESAP no expresa las razones por las cuales considera que al título le falta exigibilidad, el Despacho observa que la obligación nació pura y simple, esto es que no se sujetó a plazo ni a condición,

motivo por el cual es válido afirmar que se hizo exigible tan pronto cobró ejecutoria el acto administrativo contentivo de la liquidación unilateral del convenio.

Y, si lo anterior dejara algunas dudas en cuanto a que no es cierto que la ESAP ha debido ser requerida para el pago de la deuda derivada del título ejecutivo aquí aportado, para que se hiciera exigible la obligación, el artículo 423 del CGP despejaría toda incertidumbre al respecto, puesto que allí se establece que “*La notificación del mandamiento ejecutivo hará las veces de requerimiento para constituir en mora al deudor...*”, con lo que es dable sostener que la notificación que en este asunto se le hizo a la ESAP del mandamiento ejecutivo de pago hizo las veces de constitución en mora, lo que impide que alegue con éxito que la obligación cobrada no es exigible, tal como se sostiene en la excepción denominada Inexistencia de la obligación.

De otro lado, en lo que respecta a las excepciones de Cobro de lo no debido y Carencia del derecho reclamado, el Despacho advierte que pese a su diferente denominación el fundamento es el mismo, consistente en que la SCRD no puede cobrar dichos dineros porque en criterio de la ESAP fueron debidamente descontados de las órdenes de pago 1331 y 1334 de 20 de diciembre de 2014 y 1787 de 29 de diciembre de 2014.

Con el fin de encontrar la trascendencia del anterior planteamiento lo primero que se debe hacer es darle una ubicación cronológica con respecto a la configuración del título ejecutivo. Pues bien, el acto administrativo por medio del cual se liquidó el Convenio Interadministrativo N° 287 de 2013 firmado entre la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, corresponde a la Resolución N° 458 del 12 de julio de 2016 expedida por la primera entidad, es decir que las órdenes de pago 1331 y 1334 de 20 de diciembre de 2014 y 1787 de 29 de diciembre de 2014, evidentemente son anteriores al acto administrativo de liquidación unilateral.

Esto significa que el planteamiento efectuado por el abogado de la ESAP realmente está encaminado a cuestionar la presunción de legalidad que ampara a la Resolución N° 458 del 12 de julio de 2016, acto frente al cual se alega, en forma tácita por supuesto, el vicio de nulidad por falsa motivación, basado en que la liquidación unilateral no se hizo correctamente porque supuestamente no tomó en consideración las órdenes de pago 1331 y 1334 de 20 de diciembre de 2014 y 1787 de 29 de diciembre de 2014 ni los descuentos por estampillas.

Ante dicho panorama el Juzgado recuerda que el medio de control ejecutivo no le confiere al juez administrativo la facultad de juzgar la validez de los actos administrativos que se aduzcan en calidad de títulos ejecutivos. Si la ESAP consideraba que la liquidación unilateral del Convenio Interadministrativo N° 287 de 2013 no se ajustaba a derecho, lo que ha debido hacer es interponer los recursos que en el acto mismo fueron anunciados como procedentes en contra de la decisión; y si ello no funcionaba, formular la respectiva demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se examinara la legalidad del referido acto administrativo.

Además, si se examina el artículo 430<sup>9</sup> del CGP, que guarda cierta similitud con el artículo 81 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 299 del CPACA pero que no se puede aplicar en este caso porque entró en vigencia recientemente, se podrá notar que a través del recurso de reposición se puede cuestionar los requisitos formales del título ejecutivo, pero no sus requisitos sustanciales.

Y si lo último lo trasladamos a la jurisdicción contencioso administrativa claramente se puede afirmar que esa medida se mantiene pero que no se puede extender a los requisitos sustanciales del título ejecutivo, ya que el mismo, a diferencia de los títulos ejecutivos ante la justicia ordinaria, se trata en muchos casos de actos administrativos amparados con la presunción de legalidad, es decir que el acto fue expedido por una autoridad competente, conforme a derecho, y con información cierta. Por ello, es necesario que los cuestionamientos en contra de su contenido sustancial se canalicen a través del respectivo medio de control, ante el juez natural que es el juez administrativo, pero no en el escenario del medio de control ejecutivo.

---

<sup>9</sup> **“Artículo 430. Mandamiento ejecutivo.** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo.

Vencido el plazo previsto en el inciso anterior, la demanda podrá formularse en proceso separado. De presentarse en tiempo la demanda declarativa, en el nuevo proceso seguirá teniendo vigencia la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad generados en el proceso ejecutivo.

El trámite de la demanda declarativa no impedirá formular y tramitar el incidente de liquidación de perjuicios en contra del demandante, si a ello hubiere lugar.”

Por consiguiente, se declararán infundadas las excepciones formuladas por el abogado de la ESAP, se ordenará seguir adelante con la ejecución y se ordenará la liquidación del crédito en los mismos términos del mandamiento ejecutivo de pago, providencia en la que se desestimó el cobro concurrente de indexación e intereses, pues lo único procedente es lo último entre la fecha de exigibilidad de la obligación y el pago total de la misma.

Finalmente, se condenará en costas a la ESAP por haber resultado vencida en este proceso, motivo por el cual, con fundamento en el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por la presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará como agencias en derecho el 5% del capital cobrado, lo cual asciende a la suma de \$171.000.oo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR INFUNDADAS** las excepciones de *Inexistencia de la Obligación, Cobro de lo no debido y Carencia del derecho reclamado*, planteadas por la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ESAP**.

**SEGUNDO: SEGUIR ADELANTE CON LA EJECUCIÓN** a favor de **BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACION Y DEPORTE - SCRD** y, en contra de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, en la forma dispuesta en el mandamiento ejecutivo de pago de 23 de septiembre de 2019.

**TERCERO: ORDENAR** la práctica de la liquidación del crédito tal como lo ordena el artículo 446 del CGP.

**CUARTO: CONDENAR** en costas a la la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**. Fijar como agencias en derecho la suma de CIENTO SETENTA Y UN MIL PESOS (\$171.000.oo) M/Cte. Por secretaría y una vez en firma esta providencia practíquese la liquidación de costas.

**QUINTO: ORDENAR** la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**

**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

Correos electrónicos
Parte demandante: <a href="mailto:notificaciones.judiciales@scrd.gov.co">notificaciones.judiciales@scrd.gov.co</a> ; <a href="mailto:luz.cardoso@scrd.gov.co">luz.cardoso@scrd.gov.co</a>
Parte demandada: <a href="mailto:notificaciones.judiciales@esap.gov.co">notificaciones.judiciales@esap.gov.co</a> ; <a href="mailto:jhondiaz@esap.edu.co">jhondiaz@esap.edu.co</a>
Ministerio Público: <a href="mailto:mferreira@procuraduria.gov.co">mferreira@procuraduria.gov.co</a>

Firmado Por:

**HENRY ASDRUBAL CORREDOR VILLATE  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 038 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a4dccc1b163357b6b59be4d7ec42c9a12c094132d7c007d75b4f8c78094b21e5**  
Documento generado en 08/04/2021 04:41:12 PM

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