



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-

Bogotá D.C., siete (07) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	110013337042 2019 328 00
DEMANDANTE:	FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-.

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la demandada, estudiar la viabilidad de decretar las pruebas aportadas o solicitadas y convocar a las partes para alegar de conclusión, con el fin de emitir sentencia anticipada en este caso, al tenor de lo establecido en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

2. CONSIDERACIONES

2.1. DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS

Las excepciones previas corresponden a aquellos planteamientos o argumentos dirigidos a atacar el procedimiento por causa de defectos o vicios en el mismo, razón por la cual, han sido concebidas por la jurisprudencia como medidas de saneamiento en la etapa inicial encaminadas a mejorar o terminar el procedimiento a fin evitar posibles nulidades o sentencias inhibitorias¹.

En asuntos contencioso-administrativos la invocación de las excepciones previas se encuentra limitada a las contempladas de manera taxativa en el artículo 100 del C.G.P.², aplicable por remisión

expresa del párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Si bien, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 180 establecía que las excepciones previas debían ser resueltas en audiencia inicial, lo cierto es que, la reforma introducida por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 estableció como oportunidad para decidir las antes de la audiencia inicial conforme lo dispone el artículo 101 del CGP¹, salvo que sea necesaria la práctica de pruebas.

Es del caso precisar que la Ley 2080 de 2021 es de aplicación inmediata en virtud del régimen de vigencia previsto en su artículo 86 y conforme lo establece el artículo 40 de la Ley 153 de 1887², pues prevé normas que se ocupan de regular el proceso³, luego, surte efectos hacia futuro, a partir de su promulgación y hasta su derogatoria. No obstante, en relación con las normas procesales concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación⁴.

Descendiendo al caso concreto, evidencia el Despacho que en la contestación de la demanda allegada el 04 de agosto de 2020, el ICBF propuso las excepciones que denominó “indebida escogencia del medio de control” y “el ICBF en la

¹ ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS. (...)

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

(...)

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante. (...)."

²Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad.

³ Hernando Devís Echandía, 2019. *Teoría General del Proceso. Cuarta reimpresión*. Bogotá, Editorial Temis S.A. ISBN 978-958-35-0902-5

⁴ Corte Constitucional C-633 de 2012. M.P.: Mauricio González Cuervo. En esta oportunidad, la referida Corporación estableció que es posible la aplicación inmediata de las leyes procesales toda vez que el proceso es una progresión de actos procesales concatenados y en consecuencia no se erige en sí mismo como una situación consolidada sino como una secuencia jurídica que admite la aplicación de las nuevas disposiciones instrumentales tan pronto como éstas entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellas actuaciones que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua sean respetadas y queden en firme

expedición de las resoluciones demandadas actuó con plena observancia y respeto del debido proceso”.

Frente a la primera de ellas argumenta que el demandante pretende enervar la liquidación bilateral del Convenio No. 187 de 2009 al manifestar que debió regirse por las normas de derecho privado, luego, si tiene inconformidades con tal acto administrativo, el medio de control correcto es el de Controversias Contractuales señalado en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, precisa que a la fecha de presentación de la demanda operó la caducidad del medio de control.

En cuanto a la segunda excepción afirma que el acta de liquidación quedó plenamente ejecutoriada a partir del día siguiente a su suscripción, prestando con ello a mérito ejecutivo. Igualmente indica que no es de recibo que la parte demandante afirme que por el solo hecho de existir salvedades en el acta, ésta debió llevarse de manera unilateral, pues, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011, la liquidación unilateral solo opera para los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo en la liquidación bilateral y, en este caso una vez se suscribió el acta, la Federación contó con dos años para controvertirla ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Igualmente, en escrito separado aportado el mismo día⁵, propuso la excepción previa de caducidad del medio de control argumentando que, al tenor del artículo 100 del CGP, puede presentar excepciones previas durante el término de traslado de la demanda.

Sostiene que la Resolución No.2143 del 21 de marzo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 0393 del 14 de enero de 2019, fue notificada el 29 de

⁵ Ver documento denominado [“excepción caducidad”](#)

marzo de 2019 dando como plazo para presentar la demanda hasta el 30 de julio de 2019.

La solicitud de conciliación fue radicada el 22 de julio de 2019 y la audiencia se llevó a cabo el 27 de septiembre de 2019, dando como plazo final para presentar la demanda hasta el 5 de octubre de 2019 y ésta solo fue radicada hasta el 18 de noviembre de 2019.

En memorial aportado el 22 de septiembre de 2020 el demandante descorre traslado de la excepción mixta manifestado que no opera la caducidad en este caso, pues si bien acierta la demandada en afirmar que el término fue suspendido hasta el 27 de septiembre de 2019 con ocasión a la solicitud de conciliación presentada el 22 de julio de 2019, lo cierto es que -a su juicio- la parte pasiva pasa por alto que la Rama Judicial estuvo en paro durante los meses de octubre y noviembre de 2019, lo cual imposibilitó presentar la demanda dentro del término correspondiente.

En este sentido afirma la parte actora que, a partir del 2 de octubre, cuando faltaban 3 días para el vencimiento del término, Asonal Judicial dio inicio al paro judicial que estaba previsto para los días 2 y 3 de octubre. No obstante, este se extendió hasta el 15 de noviembre de 2019, razón por la cual los Juzgados Administrativos de Bogotá retomaron funciones solo a partir del 18 de noviembre de 2019, fecha en la cual fue presentada la demanda.

Frente a las excepciones de "indebida escogencia del medio de control" y "el ICBF en la expedición de las resoluciones demandadas actuó con plena observancia y respeto del debido proceso", debe señalar el Despacho que no corresponden a verdaderas excepciones previas previstas en el artículo 100 del CGP y tampoco a las mixtas de prescripción, caducidad, cosa juzgada, transacción o falta de

legitimación en la causa, razón por la cuál serán estudiadas al momento de proferir sentencia.

En lo que toca a la excepción de caducidad, debe el Despacho establecer si la parte demandante dejó vencer el término establecido en la ley para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 0393 del 24 de enero de 2019 y la Resolución No. 2143 del 21 de marzo de 2019.

Al respecto, es importante señalar que el literal d) numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, en los asuntos en los que se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda debe presentarse dentro del término de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.

No obstante, a la luz del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, en caso de presentarse solicitud de conciliación extrajudicial el término de caducidad es suspendido, entre otros, hasta que se expidan las constancias a que haya lugar por concurrir cualquiera de los siguientes eventos: (1) cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo; (2) cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia o (3) cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley.

Al descender al caso concreto se evidencia que, en principio, la parte actora tenía como plazo para presentar la demanda hasta el 30 de julio de 2019, pues la Resolución No. 2143 del 21 de marzo de 2019 fue notificada personalmente el 29 de marzo de 2019⁶.

⁶ Ver documento denominado “expediente digitalizado”, página 144.

No obstante, el término fue suspendido habiendo transcurrido 3 meses y 22 días del término, el 22 de julio de 2019 hasta el 27 de septiembre de 2019, fecha en la que la Procuradora 86 Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá notificó la constancia por no existir animo conciliatorio de las partes⁷.

En este orden de ideas, los ocho (8) días restantes para presentar la demanda empezaron a correr a partir del 28 de septiembre de 2019 hasta el 5 de octubre del mismo año y, contrario a lo afirmado por la demandada, la demanda fue presentada dentro del término, el 04 de octubre de 2019, correspondiendo por reparto su conocimiento al Juzgado Primero Administrativo de Bogotá⁸, despacho que remitió el proceso por competencia a través de auto de fecha 05 de noviembre de 2019⁹.

Por las anteriores consideraciones deberá negarse la excepción de caducidad del medio de control, propuesta por la parte demandada.

2.2. SENTENCIA ANTICIPADA

De la revisión del expediente se evidencia que el presente asunto se enmarca en la hipótesis establecida en el numeral 1 del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2011, que da lugar a dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial por corresponder a un asunto de puro derecho y no requerir la práctica de pruebas para resolver el litigio, distintas a las documentales aportadas con la demanda y su contestación.

2.2.1. DE LA FIJACIÓN DEL LITIGIO¹⁰

En esta oportunidad el debate se centra en establecer si hay lugar a declarar la nulidad de las resoluciones No. 393 del 24 de enero de

⁷ Ver documento denominado “expediente digitalizado”, página 164.

⁸ Ver documento denominado “expediente digitalizado”, página 166”

⁹ Ibídem, página 170 a 172.

¹⁰ Inciso segundo del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2011.

2019 y No. 2143 del 31 de marzo de 2019 por infringir las normas en que debían fundarse e incurrir en falsa motivación. Para resolver el asunto se debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El ICBF adelantó un proceso de cobro coactivo sin contar con un título ejecutivo en razón a que el acta de liquidación del convenio 187 de 2009 no cumplía con los elementos característicos de un título ejecutivo?

2.2.2. DEL DECRETO PROBATORIO

De los documentos obrantes en el plenario se evidencia que, **la parte demandante**, solicitó tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda, siendo estas:

1. Copia del convenio No. 187 del 29 de diciembre de 2009¹¹.
2. Copia del acta de liquidación del convenio de cooperación y aportes no. 187 de 2009, suscrita el 28 de abril de 2014¹²
3. Copia del auto de fecha 23 de agosto de 2018 mediante el cual se avocó conocimiento de un proceso¹³.
4. Copia de la Resolución No. 12887 del 22 de octubre de 2018 y la constancia de notificación¹⁴
5. Copia del oficio con radicado No. E-2018-724593-0101 radicado el 24 de diciembre de 2018¹⁵.
6. Copia de la resolución No. 0393 del 24 de enero de 2019¹⁶.
7. Copia del oficio con radicado No. E-2019-090194-0101 de fecha 21 de febrero de 2019.¹⁷
8. Copia de la resolución No. 2143 del 21 de marzo de 2019 y la constancia de notificación¹⁸.
9. Copia de los documentos que soportan pago por la suma de \$186.956.23¹⁹.

¹¹ Ver páginas 44 a 56

¹² Págs. 58 a 67.

¹³ Págs. 68 a 69.

¹⁴ Págs. 70 a 73

¹⁵ Págs. 74 a 82.

¹⁶ Págs. 84 a 96

¹⁷ Págs. 98 a 132.

¹⁸ Págs.134 a 144.

¹⁹ Págs.146 a 154

10. Copia del memorando con radicado No. I-2018-025224-0101 del 6 de marzo de 2018.²⁰
11. Copia del correo electrónico de fecha 6 de septiembre de 2016 por medio del cual se requirió constancia de ejecutoria de la resolución mediante la cual se liquidó el convenio No. 187 de 2009²¹.
12. Copia del memorando con radicado No. I-2016-142049-0101 del 30 de diciembre de 2016²²
13. Copia del memorando con radicado No. I-2017-07353-0101 del 23 de enero de 2017.²³

A su turno, **la entidad demandada**, solicitó tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda, tales como (i) Resolución 12887 del 22 de octubre de 2018; (ii) Resolución No. 0393 del 24 de enero de 2019; (iii) Resolución No. 2143 del 21 de marzo de 2019; (iv) Convenio de Cooperación y Cofinanciación No. 187 del 29 de diciembre de 2009 y (v) el acta de liquidación de común acuerdo del 28 de abril de 2019. Así mismo solicitó tener como prueba los antecedentes precontractuales, contractuales y post contractuales del Convenio No. 187 de 2009 aportado en medio magnético a folio 111 del expediente físico, conforme se evidencia en la página 203 del documento escaneado.

Se decreta e incorpora al expediente la prueba documental aportada por las partes, dándole el valor que le asigna la ley, como quiera que los documentos:

i) Son conducentes al no encontrarse legalmente excluidos para practicarse y resultan idóneos para demostrar los hechos objeto de debate, por cuanto corresponden a las resoluciones demandadas y a las actuaciones adelantadas tanto por la demandante como por la demandada dentro del trámite administrativo que dio lugar al proceso de cobro. Así mismo corresponde al convenio No. 187 del 29 de diciembre de 2009 suscrito por las partes y el Acta de liquidación del 28 de abril de 2019 que sirvió de sustento al ICBF para adelantar el cobro en contra de la Federación de Cafeteros. (ii) Son pertinentes y

²⁰ Págs. 156 a 157

²¹ Pág. 158.

²² Págs. 160 a 161

²³ Pág. 163

útiles, pues con ellos es posible estudiar los fundamentos de hecho puestos a consideración de este despacho para establecer si hay lugar a seguir adelante con la ejecución y hacer efectivo el cumplimiento de la obligación a cargo de la entidad ejecutada.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el parágrafo primero del artículo 175 del CPACA autoriza explícitamente la práctica de la prueba relacionada con el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder, se decreta la prueba documental aportada por la demandada.

Sin embargo, en virtud del inciso final del artículo 103 del CPACA, en concordancia con el artículo 4 del Decreto 806 de 2020, se solicitará al ICBF que en el término de cinco (5) días aporte en medio electrónico el expediente administrativo contentivo de los antecedentes que dieron lugar al proceso de cobro adelantado en contra de la Federación Nacional de Cafeteros, objeto de este debate judicial. Así como los antecedentes precontractuales, contractuales y post contractuales del Convenio No. 187 de 2009.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Cuarta-:

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar no probada la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la parte demandada, por las razones expuestas en el cuerpo de esta providencia.

SEGUNDO.- Prescindir de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Con el valor legal que les corresponde, **incorpórense** al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda y su contestación, por las razones señaladas en el auto.

CUARTO.- Requerir al ICBF para que, en el término de cinco (5) días aporte con destino a este despacho, haciendo uso de medios electrónicos, el expediente administrativo contentivo de los antecedentes y resoluciones que dieron lugar al proceso de cobro que se debate en este proceso. Así como los antecedentes precontractuales, contractuales y post contractuales del Convenio No. 187 de 2009.

QUINTO. Vencido el término anterior, pase el proceso al Despacho para emitir sentencia anticipada, respetando el sistema de turnos de procesos al despacho.

SEXTO. TRAMITES VIRTUALES. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co** .

Es indispensable (i) escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del mismo no será posible darle trámite y (ii) enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

Las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, sino también a los correos electrónicos de las demás partes que se ponen en conocimiento:

DEMANDANTE:

edgar.caro@cafedecolombia.com

jgomez@gomezqabogados.com

DEMANDADA:

representacion.judicial@icbf.gov.co

santiago.perez@icbf.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

SÉPTIMO. - ATENCIÓN AL PÚBLICO: La atención al público se prestará preferentemente a través de la **ventanilla virtual** del Despacho de lunes a viernes entre las 8:00 a.m. y las 12:00 m. haciendo uso de la plataforma Microsoft Teams. Para acceder a la ventanilla virtual debe dirigirse a la página de la Rama Judicial en el micrositio del Juzgado haciendo clic [aquí](#)²⁴. Allí encontrará las instrucciones y enlace de la reunión. Recuerde que será atendido por sistema de turnos.

La atención telefónica será prestada a través del número celular 3134895346 a lo largo de la jornada laboral, de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

El Juzgado sigue prestando atención presencial previo agendamiento de cita.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Juzgado Administrativo
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

²⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-42-administrativo-de-oralidad-del-circuito-judicial-de-bogota/contactenos>

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: **d6bf5fd281322e6b8ea6cce1f2e2cf55b63da141b2b8307127ee4f55d6ef66fb**

Documento generado en 07/09/2021 03:56:21 p. m.