

COPIA



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, treinta y uno (31) de octubre de dos mil diecinueve 2019

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO - APELACIÓN SENTENCIA

DEMANDANTE: JESÚS MARÍA GARCÍA CURE

DEMANDADO: UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR

RADICADO: 20-001-33-33-002-2018-00038-01

MAGISTRADO PONENTE: JOSE ANTONIO APONTE OLIVELLA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, contra la sentencia de fecha 11 de abril de 2019, proferida en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio de la cual se declaró probada de oficio la excepción de inexistencia de título ejecutivo y como consecuencia de ello se terminó el proceso.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

Se resumen de la siguiente manera:

Relató el apoderado de la parte ejecutante, que la Universidad Popular del Cesar – UPC, el día 17 de agosto de 2017 abrió convocatoria pública No. 008 de 2017, para el suministro de equipos para el fortalecimiento de la plataforma computacional, en cuanto se refiere a la dotación de computadores, video proyectores, unidades de potencia ininterrumpida y otros periféricos para ser utilizados en los diferentes espacios académicos, administrativos y suministro e instalación de cableado estructurado para 18 puntos dobles.

Adujo, que el comité de contratación y administración de la universidad recomendó, luego de verificar los requisitos y documentos requeridos, que la adjudicación se hiciera al proponente Ingeniería Software & Computadores S.A.S, razón por la cual el entonces rector, Carlos Emiliano Oñate Gómez, profirió la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017, por medio de la cual se le adjudicó el contrato a Ingeniería Software & Computadores S.A.S., acto administrativo que le fue notificado el 1° de septiembre de 2017.

Indicó, que como consecuencia de lo anterior, la parte ejecutante emitió orden de compra de computadores, portátiles, memorias, entre otros equipos, siendo recibidas entre los días 11 y 22 de septiembre, compra que se hizo dada la premura en el plazo de entrega pactado.

Señaló, que el 31 de agosto de 2017, el Consejo de Estado notificó al entonces rector Carlos Emilio Oñate sobre la decisión que anulaba su elección, razón por la cual fue reemplazado en su cargo.

Precisó, que con el nombramiento del nuevo rector, se esperaba que se le pusiera de presente el contrato con el fin de ser suscrito, no obstante, pese a que en múltiples oportunidades se acudió personalmente a la institución, y se enviaba derecho de petición solicitando ello, tal suscripción nunca se produjo.

Indicó, que el 25 de septiembre de 2017, se profirió la Resolución No. 2601 del 5 de octubre de 2017, por medio de la cual se declaró un siniestro y se hace efectiva la garantía de seriedad de la oferta, decisión que fue notificada el día 11 de octubre de 2017, negándose así la posibilidad de consolidar el negocio jurídico.

Posteriormente señaló, que mediante Resolución No. 3362 de diciembre de 2017, la Universidad Popular del Cesar revocó en todas sus partes el acto administrativo anterior, lo cual según su parecer, tuvo la virtualidad de retornar toda la actuación al acto adjudicatorio del 31 de agosto de 2017.

Finalizó diciendo, que el acto adjudicatorio contiene una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la universidad, la cual no es otra que poner a disposición del adjudicatario el contrato de suministro para su firma.

## 2.2.- PRETENSIONES.-

En la demanda se solicita concretamente lo siguiente:

Que se libre mandamiento de pago en contra de la Universidad Popular del Cesar y a favor del señor JESÚS GARCÍA CURE, representante legal de la empresa Ingeniería Software & Computadores S.A.S, con el fin de que proceda a poner a disposición el contrato de suministro para su firma, dando cumplimiento a la Resolución Rectoral No. 2295 del 31 de enero de 2017.

De igual forma solicita, que se condene a la ejecutada, al pago de perjuicios, costas y agencias en derecho.

## III.- TRÁMITE PROCESAL.-

### 3.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

La apoderada de la Universidad Popular del Cesar contestó la demanda proponiendo las excepciones de mérito de *"No exigibilidad del título por no prevenir del deudor, falta de exigibilidad de la obligación reclamada por no verificarse la condición (a cargo del accionante) de suscripción del contrato dentro del plazo establecido en los términos de la convocatoria pública y en la resolución de adjudicación y nulidad del título que sirve de base a la ejecución."*

Lo primero que alegó, es que el título ejecutivo estaba constituido por la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017, suscrita por el señor Carlos Oñate Gómez, sin embargo, cuando éste firmó dicho acto, no era el representante legal de la UPC por haber sido declarada nula su elección por parte del Consejo de Estado, razón por la cual no podía adquirir en su nombre obligación alguna.

También señaló, que según los términos de la convocatoria, el proponente debía acudir a la universidad para firmar el contrato en cuestión, no obstante éste nunca se presentó.

Finalmente consideró, que tanto la convocatoria como el acto de adjudicación estaban viciadas de nulidad, al haber sido proferidas por alguien sin competencia para ello, con violación al debido proceso, con infracción a las normas en las cuales debería fundarse, por lo tanto no pueden generar ninguna obligación.

#### IV.- PROVIDENCIA RECURRIDA.-

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, declaró probada de oficio la excepción de inexistencia del título ejecutivo, por cuanto la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017 fue suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado, toda vez que fue proferido una vez había cobrado ejecutoria la sentencia que declaró la nulidad de la elección del señor CARLOS OÑATE GÓMEZ como rector de la Universidad Popular del Cesar.

En virtud de lo anterior, consideró que el título ejecutivo no reunía los requisitos formales al no estar suscrito por el representante legal de la Universidad Popular del Cesar, razón por la cual no era procedente ordenar seguir adelante la ejecución.

#### V.- RECURSO DE APELACIÓN.-

El apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior persiguiendo que ésta sea revocada, alegando puntualmente como razones de su impugnación, el hecho de que la medida provisional que fue decretada por el Consejo de Estado contra el acto administrativo, Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017, el cual sirve de título ejecutivo en el sub lite, aún no se encuentra en firme, como quiera que al parecer no les ha sido notificada dicha, señalando que posiblemente cuando se les ponga en conocimiento, interpondrán los recursos pertinentes.

En virtud de lo anterior, considera que al no estar en firme dicha medida, no es posible dar por terminado el proceso ejecutivo con fundamento en lo narrado.

#### VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA.-

Únicamente presentó sus alegaciones finales, el apoderado de la entidad ejecutada para reiterar parte de los argumentos expuestos al momento de contestar la demanda, y, añadió, que es acertada la decisión del a quo en declarar probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo, cojo quiera que el Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de la resolución que sirve de título ejecutivo, por lo tanto esa decisión, despojó al acto administrativo de obligatoriedad no siendo exigible por vía judicial.

#### VII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Procurador 47 II Judicial Para Asuntos Administrativos, no emitió concepto al respecto.

## VIII.- CONSIDERACIONES.-

### 8.1.- COMPETENCIA.-

Procederá la Sala a dictar la sentencia que en derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA.

### 8.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Consiste en determinar si en el asunto de autos se debe declarar probada o no la excepción de inexistencia de título ejecutivo por haber sido suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo en el asunto de autos, esto es, la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017, o si por el contrario, no es posible decretar la inexistencia del título pues la suspensión provisional aludida no ha sido notificada por lo tanto no se encuentra en firme.

### 8.3.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

El proceso ejecutivo tiene su fundamento en la efectividad del derecho que tiene el demandante de reclamar del ejecutado el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, motivo por el cual para iniciar una ejecución es necesario entrar a revisar el fundamento de la misma, esto es el título ejecutivo, el cual puede ser singular, esto es, estar contenido o constituido en un sólo documento; o bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos.

De conformidad con lo anterior, los documentos allegados con la demanda deben valorarse en su conjunto, con miras a establecer si constituyen una prueba idónea de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante, tal como lo establece el artículo 422 del Código General del proceso.

En ese orden de ideas, el título ejecutivo debe demostrar la existencia de una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que el obligado debe observar, en favor de su acreedor, una conducta de hacer, de dar o de no hacer y esa obligación debe ser expresa, clara y exigible, requisitos estos que ha de reunir cualquier título ejecutivo, no importa su origen.

Ahora bien, en forma reiterativa, la jurisprudencia ha señalado que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustantivas esenciales, consistiendo las formales en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado, o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley.

Por el contrario, las condiciones sustanciales se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles.

Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que un título ejecutivo es expreso, cuando la obligación aparece manifiesta de la redacción misma del título, es decir, que en el documento que contenga dicha obligación, aparezca nítidamente el crédito o deuda; tiene que estar expresamente declarada, sin que

haya para ello que acudir a lucubraciones o suposiciones. *"Faltar  este requisito cuando se pretenda deducir la obligaci3n por razonamientos l3gicos jur3dicos, considerándola una consecuencia implícita o una interpretaci3n personal indirecta"*. (Sic).

Así mismo se ha indicado, que la obligaci3n es clara cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un s3lo sentido.

Y, finalmente la obligaci3n es exigible, cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condici3n. Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligaci3n se manifiesta en la que deb  cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condici3n ya acontecida o para la cual no se se al3 término pero cuyo cumplimiento s3lo pod  hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurri3, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condici3n, previo requerimiento.

#### 8.4.- CASO CONCRETO.-

En el presente asunto, el ejecutante, en ejercicio del medio de control ejecutivo, solicit3 se librara mandamiento de pago a su favor y en contra de la Universidad Popular del Cesar, con el fin de que pusiera a su disposici3n el contrato de suministro para su suscripci3n en cumplimiento de la Resoluci3n Rectoral No. 2295 del 30 de agosto de 2017, por medio de la cual se adjudic3 dicho contrato a la empresa Ingenier  Software & Computadores S.A.S., de la cual es representante legal.

En virtud de lo anterior, una vez el juez de instancia verific3 los requisitos del título ejecutivo, procedi3 a librar mandamiento de pago en contra de la Universidad Popular del Cesar, por la obligaci3n de hacer que no hab  sido satisfecha, ello en virtud de la presunci3n de legalidad que en ese momento exist  sobre el acto administrativo que constitu  el título ejecutivo, tal como el mismo operador judicial se al3 en la audiencia inicial, de instrucci3n y juzgamiento.

No obstante lo anterior, con posterioridad a ello, al proceso se alleg3 copia de la providencia de fecha 27 de marzo de 2019 proferida por el Consejo de Estado, mediante la cual se declar3 la suspensi3n provisional de los efectos de la Resoluci3n No. 2295 del 30 de agosto de 2017, raz3n por la cual el a quo, en la audiencia inicial de que trata el artículo 372 de la Ley 1564 de 2012, decidi3 declarar de oficio la excepci3n de inexistencia del título ejecutivo, ante el decaimiento del acto administrativo que lo conformaba.

Inconforme con lo anterior, mediante recurso de alzada, el apoderado de la parte ejecutante aduce, que la decisi3n que sirvi3 de fundamento para dar por terminado el proceso, es decir, la providencia que declar3 la suspensi3n provisional del título ejecutivo, no estaba en firme, como quiera que a la fecha el máximo 3rgano de la Jurisdicci3n de lo Contencioso Administrativo no les hab  notificado la providencia, por lo que presume no es pertinente adoptar una decisi3n de tal naturaleza sobre un auto que no est  ejecutoriado.

Pues bien, teniendo en cuenta todo lo expuesto, lo primero que debe dejar claro la Sala, es que en el asunto de autos el título ejecutivo efectivamente lo compone la Resoluci3n No. 2295 del 30 de agosto de 2017, por medio de la cual el señor Carlos Oñate G3mez, quien aduc  ser el representante legal de la UPC en ese momento, adjudic3 a favor de la empresa Ingenier  Software & Computadores S.A.S, representada legalmente por el señor Jesús María García Cure, el contrato

de suministro de equipos para el fortalecimiento de la plataforma computacional en la institución educativa.

Ahora bien, al analizar los requisitos de fondo que todo título ejecutivo debe tener, encuentra la Sala que la obligación contenida en la acto administrativo que se cobra ejecutivamente, es expresa, pues ésta aparece manifiestamente en la resolución, como era la adjudicación del contrato de suministro, por lo que se esperaba que posterior a ello, el respectivo contrato se suscribiera entre las partes lo cual no ocurrió. Además de ello, la obligación es clara, como quiera que es fácilmente entendible de su escrito.

No obstante, en cuanto al requisito de la exigibilidad, recuerda la Sala que este elemento hace parte de la cualidad que debe tener todo título para que sea ejecutable, es decir, cuando puede demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o condición, elemento que es de crucial importancia por cuanto al conocer con exactitud su exigibilidad se cuentan los términos de prescripción o caducidad de la acción ejecutiva ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esto quiere decir, que las obligaciones son ejecutables, siempre que ésta sea exigible, para ello no debe estar sometida ni a plazo ni a condición.

En ese orden de ideas, efectivamente encuentra esta Corporación que sobre el título ejecutivo que se pretende cobrar ejecutivamente a través del presente medio de control, pesa una suspensión, como quiera que el Consejo de Estado dentro del proceso de lesividad que fue instaurado por la Universidad Popular del Cesar en contra de la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017, resolvió mediante providencia de fecha 27 de marzo de 2019, decretar la medida cautelar de suspensión provisional de dicho acto administrativo teniendo en cuenta que las pruebas que militaban en el proceso advertían que el señor Carlos Oñate Gómez no tenía competencia para proferir el acto de adjudicación al no ser el representante legal del ente universitario para ese momento, por cuanto su elección como rector había sido declarada nula con anterioridad a la expedición del acto, por lo tanto suspendieron del ámbito jurídico los efectos de dicha resolución.

Ahora bien, aduce el apoderado de la parte ejecutante en los argumentos que componen su recurso de apelación, que esa decisión aún no se encuentra en firme, en la medida en que hasta ese momento de la audiencia ésta no les había sido notificada, por lo que supone que la obligación sigue siendo exigible hasta tanto no quede en firme el auto por medio del cual se suspendió provisionalmente sus efectos.

Al respecto, tal como indicó el apoderado de la entidad ejecutada en la audiencia inicial, es necesario traer a colación el artículo 298 del Código General del Proceso, que en lo atinente al cumplimiento y notificación de las medidas cautelares, prescribe:

*“Las medidas cautelares se cumplirán inmediatamente, antes de la notificación a la parte contraria del auto que las decrete. Si fueren previas al proceso se entenderá que dicha parte queda notificada el día en que se apersona en aquel o actúe en ellas o firme la respectiva diligencia.*

*Los oficios y despachos para el cumplimiento de las mencionadas medidas solamente se entregarán a la parte interesada.*

*La interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida cautelar decretada. Todos los recursos se consideran interpuestos en el efecto devolutivo.”* (Sic, subrayas fuera del texto)

De la lectura de la norma transcrita, se evidencia claramente, sin dubitación alguna, que las medidas cautelares son de obligatorio cumplimiento, incluso antes de su notificación, además, que la interposición de cualquier recurso no impide el cumplimiento inmediato de la medida, razón por la cual no es de recibo el argumento expuesto por el apoderado recurrente, comoquiera que como se ve no es necesario que el auto por medio del cual el Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017 esté o no notificado a la parte contraria, siendo obligación de todo juez darle cumplimiento a la medida de manera inmediata.

Se advierte, que en materia de ejecutoria de un auto que decreta una medida cautelar y la obligatoriedad de cumplimiento de esa decisión judicial, el Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, en el siguiente sentido:

*"A lo largo del CPACA se menciona la firmeza y ejecutoria de las providencias sin que se cuente con dispositivo que fije el alcance o concepto exacto de la figura 4, así las cosas al tratarse de asunto referente a la suspensión provisional, es necesario remitirse a las normas propias de la medida cautelar, como el artículo 236 inciso último, de cuyo texto se evidencia la necesaria inmediatez en su aplicación. En efecto, en su literalidad, indica "Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno", pues esa ejecución sin tardanza resulta compatible con la naturaleza ágil, pronta y eficaz del proceso electoral.*

(...)

No obstante, dada la naturaleza y trasfondo que conlleva la decisión las medidas cautelares, no es viable abstraerse de la teleología del efecto devolutivo como figura procesal, para entender el alcance y el porqué del cumplimiento inmediato de la suspensión provisional y, que el CPACA, consideró adecuado para esta decisión que, antes con el CCA se concedía en el efecto suspensivo. Mutatis mutandi, no podría afirmarse que como se está en vía de reposición, no se esté obligado al cumplimiento inmediato de la decisión cautelar, bajo el mero argumento de que el efecto devolutivo no es propio de la reposición, pues se sacrificaría el sentido y trascendencia que adquirieron las medidas cautelares, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

(...)

Puede decirse entonces, sin hesitación alguna, que el cumplimiento y la exigibilidad de su ejecución, en el caso de la providencia que decreta la medida cautelar, son inmediatos y que no se suspenden con la interposición de recurso alguno. Más aún ni siquiera la formulación de la recusación impide la ejecución de las medidas.

*Razón por la cual, conforme a la normativa procesal vista, una vez enterada de la decisión judicial de decreto de medida cautelar, la autoridad competente para darle curso en el presente caso, esto es, el Consejo Directivo, debía dar inmediato cumplimiento a ella."*1 (Sic para lo transcrito) (Subrayas fuera del texto)

En ese orden de ideas, las decisiones judiciales que conllevan la suspensión provisional de actos administrativos son de obligatorio cumplimiento, por lo tanto proceden incluso si contra ellas no se ha interpuesto recurso y no ha sido notificada la decisión.

1 Sección Quinta, Consejo de Estado, providencia de fecha 7 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-28-000-2016-00044-00.

De otro lado, es menester recordar que el artículo 91 del CPACA consagra los eventos en los que los actos administrativos pierden ejecutoriedad, estableciendo lo siguiente:

*“Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo: Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Perderán obligatoriedad y por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

*1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

(...)” (Sic, subrayas fuera del texto)

Al respecto, debemos recordar que la pérdida de fuerza ejecutoria es un fenómeno jurídico referido específicamente a uno de los atributos o características del acto administrativo, como lo es la ejecutividad del mismo; es decir, la obligación que en él hay implícita de su cumplimiento y obediencia, tanto por parte de la administración como de los administrados en lo que a cada uno corresponda<sup>2</sup>.

Así las cosas, cuando los actos administrativos son suspendidos provisionalmente a través de una medida cautelar, es imposible su cumplimiento, pues precisamente éste fue suspendido para evitar que dicho acto cause perjuicios, siempre que se haya demostrado su ilegalidad.

En virtud de lo anterior cuando un acto administrativo es suspendido provisionalmente por una autoridad judicial, éste no puede ser ejecutado tal como acertadamente determinó el a quo, como quiera que se produjo una pérdida de ejecutoriedad por decaimiento del acto administrativo al desaparecer su fundamento de derecho, esto quiere decir, que dicha figura opera en la práctica frente a actos que no se han ejecutado o frente a los que se ejecutan en forma recurrente, continua o a futuro.

En ese orden de ideas, en el asunto de autos no es procedente la ejecución del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017 emitida por la UPC, como quiera que éste se encuentra suspendido provisionalmente por parte del Consejo de Estado, lo que conlleva a la pérdida de su obligatoriedad y con ello a su inexigibilidad en el presente proceso ejecutivo, medida cautelar que se itera, debe ser acatada de manera inmediata sin que sea necesario esperar su notificación e incluso si la decisión se encuentra o no en firme.

Además de lo anterior, advierte este Tribunal al revisar la página del Consejo de Estado, que la decisión y las actuaciones posteriores al proceso en donde se decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 2295 del 30 de agosto de 2017 (11001-03-26-000-2018-00007-00(60611)), se encuentran relacionadas una a una, notando este Tribunal que con posterioridad a dicha decisión, si bien se han impetrado diferentes escritos de nulidad, todos hasta lo que muestra la página han sido resueltos en forma negativa, siendo el último el proferido el día 20 de septiembre de la presente anualidad, por medio del cual se negó la nulidad procesal instaurada, habiendo sido notificado por estado en esa misma fecha.

Adicionalmente, no puede pasar por alto esta Corporación, que en el sub examine, si bien el a quo libró mandamiento de pago a favor del ejecutante, ante la existencia de un título ejecutivo claro, expreso y exigible, también lo es que de

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 25000233700020120011801 (20694), Nov. 28/18.



conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado en la providencia 23001233300020130013601(1509-2016), de fecha 28 de noviembre de 2018, M.P Rafael Suárez Vargas, en atención con lo estatuido en el artículo 430 del Código General del Proceso y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 *ibidem*, el mandamiento de pago no puede convertirse en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia, el juez puede variar el monto de las sumas adeudadas o desconocer tal mandamiento, con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente. Así expresó esa Corporación:

(...)

i) *“El juez no se encuentra facultado para abstenerse de tramitar los procesos ejecutivos, por considerar que lo pretendido excede lo ordenado en la sentencia judicial objeto de cumplimiento, sin haber realizado el estudio jurídico correspondiente, pues tal apreciación debe ser objeto de debate a través de los mecanismos de contradicción y defensa establecidos para esta clase de procesos. En efecto, «la ley procesal solamente exige que con la demanda se acompañen los documentos que constituyan el título ejecutivo y que el mandamiento de pago debe librarse en la forma pedida por el actor, o, dado el caso, en la que el juez lo considere, de tal manera que cualquier reparo sobre las sumas cobradas debe ser objeto de debate durante el trámite procesal»<sup>3</sup>.*

(...)

ii) *La estimación de la suma que el ejecutante considera adeudada no hace parte del título de recaudo que se pretende hacer valer en los procesos ejecutivos, sino que se trata de una tasación estimativa de los valores que a su juicio se deben pagar, razón por la que estas cuantías pueden ser controvertidas por el ejecutado a través de la presentación del recurso de reposición, la presentación de excepciones o en la etapa de liquidación del crédito<sup>4</sup>.*

iii) *Si con posterioridad a librar el mandamiento de pago, el juez se percató que aquél se profirió por mayor valor al que correspondía de conformidad con la sentencia judicial cuyo cobro se pretendía, está facultado para subsanar la inconsistencia advertida, pues los artículos 42 del Código General del Proceso y 207 del CPACA le imponen el deber de realizar el control de legalidad de la actuación procesal, una vez agotada cada etapa del proceso<sup>5</sup>.*

iv) *En consonancia con lo anterior, en un caso en que se libró mandamiento de pago con inclusión de prestaciones sociales que no fueron reconocidos en la*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 25 de junio de 2014, radicado: 68001 23 33 000 2013 01043 01 (1739-2014), actor: Hair Alberto Ossa Arias.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de mayo de 2018, consejera ponente: Dra. María Elizabeth García González, expediente: 11001-03-15-000-2018-00824-00, actor: Marta Isabel Ramírez Vanegas.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia de 4 de octubre de 2017, expediente: 41001-23-33-000-2017-00161-01(AC), actor: María Nayibe Gutiérrez Castro. En igual sentido puede consultarse la sentencia de 15 de junio de 2018, proferida por la Sección Primera de esta Corporación, consejero ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez, expediente: 11001-03-15-000-2017-03370-01(AC), actor: Olinto Torres Vega.

sentencia objeto de ejecución, esta Corporación sostuvo que «los autos ilegales<sup>6</sup>, como lo es aquel que libró el mandamiento por una suma superior a la que correspondía, no atan al juez ni a las partes pues carecen de ejecutoria»<sup>7</sup>, por lo cual la autoridad judicial puede hacer un control de legalidad posterior y subsanar las imprecisiones que evidencie.

Además, «el papel del juez ordinario en el Estado Social de Derecho es el del funcionario activo, vigilante y garante de los derechos materiales que consulta la realidad subyacente de cada caso para lograr la aplicación del derecho sustancial, la búsqueda de la verdad y, por ende, la justicia material; por lo que al advertir un error debe proceder a subsanarlo para no seguir incurriendo en el mismo, más aún, cuando pueden estar comprometidos recursos públicos»<sup>8</sup>." (Sic para lo transcrito) (Subrayas fuera del texto)

En ese orden de ideas, si bien en el asunto de autos se libró mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada – Universidad Popular del Cesar, también lo es que en esta etapa procesal se advierte que el título ejecutivo no cuenta con el elemento de la exigibilidad, al haber sido suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, por lo tanto es ésta la oportunidad para subsanar los errores que se presentaron al inicio del proceso, más aún cuando como señaló el a quo, en ese momento no se había presentado el decaimiento del acto administrativo.

Concluyese de todo lo dicho, que la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar de declarar probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo debe ser CONFIRMADA.

#### 8.5.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, ARTÍCULO 188 DEL CPACA.-

En esta instancia no habrá condena en costas, como quiera que no se observa una conducta dilatoria o de mala fe que hiciera procedente la misma.

#### DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, esto es, la proferida en audiencia inicial por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar el

<sup>6</sup> Ver al respecto, fallo de tutela del 30 de agosto de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2012-00117-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, en la que se reiteró: *“En ese orden de ideas, se reitera lo dicho por esta Corporación que ha sido del criterio de que los autos ejecutoriados, que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no se constituyen en ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada. En el sub lite, (...) es un auto ilegal que, no ata al juez ni a las partes ni tiene ejecutoria. (...) Varias han sido las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en el sentido de que, “el auto ilegal no vincula procesalmente al juez en cuanto es inexistente”; y en consecuencia, “la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores”* (Negrilla fuera del texto)

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia de 4 de octubre de 2017, expediente: 41001-23-33-000-2017-00161-01(AC), actor: María Nayibe Gutiérrez Castro.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

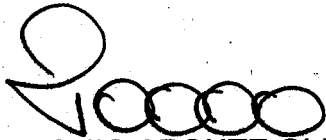
día 11 de abril de 2019, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

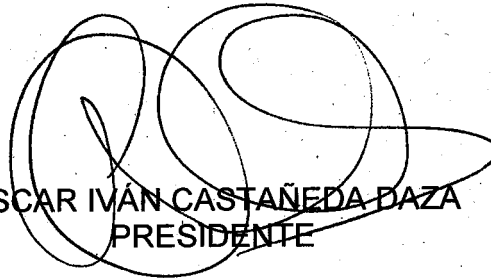
Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de Decisión No. 095, efectuada en la fecha.



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
MAGISTRADO



CARLOS GUECHÁ MEDINA  
MAGISTRADO



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
PRESIDENTE