

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ARAUCA



Arauca, Arauca, quince (15) de agosto de dos mil trece (2013).

EXPEDIENTE No: 81001-3333-002-2012-00219-01
NATURALEZA: EJECUTIVO CONTRACTUAL
DEMANDANTE: FELIPE ALVARADO BESTENE
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ARAUCA

MAGISTRADO PONENTE DR. WILSON ARCILA ARANGO

Procede la Sala de esta Corporación, a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora, en contra del auto del 13 de marzo de 2013, mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca se abstuvo de librar mandamiento ejecutivo dentro del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

i. Trámite del asunto.

1.1. El señor FELIPE ALVARADO BESTENE, presentó demanda ejecutiva contractual en contra del DEPARTAMENTO DE ARAUCA, ante la oficina de apoyo judicial el día 29 de noviembre de 2012¹, correspondiéndole por reparto al Juzgado Segundo Administrativo de Arauca.

1.2. El Juzgado en auto de fecha 13 de marzo de 2013, y notificado por estado el 14 de marzo de la misma anualidad, dispuso no librar mandamiento de pago, por considerar que los documentos base de recaudo no satisfacen los requisitos de ley para tenerlos como un título ejecutivo complejo.

1.3. Inconforme con el auto anterior, la parte actora interpone el recurso de apelación objeto de análisis².

1.4. El recurso fue concedido por el *a-quo* mediante auto del 06 de mayo de 2013³. Esta Corporación lo admite con auto de ponente el 14 de junio de 2013, corriéndole traslado al recurrente para que en los términos de la ley procesal civil sustentara la alzada⁴.

1.5. Finalmente, el 19 de junio de 2013 el apelante allegó memorial sustentando su recurso⁵.

¹ Fol. 6 exp.

² Fls. 57-61 exp.

³ Fls. 63-64

⁴ Fol. 69.

⁵ Fls. 71 y ss.

ii. Fundamentos de la decisión recurrida.

2.1. En síntesis, la primera instancia decidió no librar el mandamiento pago pretendido por la parte actora, al considerar que por tratarse de una reclamación ejecutiva contractual, el título necesariamente era complejo, por lo que debía acompañarse del acta o acto de liquidación del contrato, indispensable para extraer el cumplimiento del mismo y determinar si existen obligaciones pendientes entre las partes.

2.2. Además concluye el Juzgado que: *“no se evidencia que la parte ejecutante haya cumplido con lo consagrado en el párrafo del artículo SEXTO del contrato de mandato, toda vez que no se evidencia dentro de las pruebas el respectivo informe de gestión soportado con la respectiva certificación de cumplimiento de las obligaciones contraídas expedidas por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica o su delegado, ante la Secretaría de Hacienda Departamental, lo cual imposibilita establecer si existe una obligación en cabeza de la entidad demandada⁶”*.

iii. Razones de disenso.

3.1. En criterio de la parte recurrente, la providencia de primera instancia debe revocarse en su totalidad, para en su lugar librar el mandamiento ejecutivo deprecado.

3.2. Frente al acta de liquidación del contrato extrañada por el *a-quo*, señala que la jurisprudencia sobre la cual se afincó el auto censurado, debe leerse en el sentido de que el Consejo de Estado allí solo “destaca”, a título de ejemplo, algunos eventos especiales en lo que se ha considerado relevante para la conformación de un título ejecutivo complejo, la aportación del acta de liquidación, de allí que la mentada jurisprudencia use la expresión: *“por ejemplo – entre otros”* cuando se refiere a ellos, lo cual no puede tomarse como una sujeción explícita a que dichos documentos son siempre obligatorios, ya que resulta evidente que ello no es así.

3.3. Añade que en este caso es imposible aportar el acta de liquidación del contrato, en consideración a que la misma no existe, tal como se desprende de la respuesta dada al ejecutante por parte del Coordinador de Jurídica del Departamento de Arauca, en el oficio de fecha 21 de julio de 2011, el cual se adjuntó como parte del título ejecutivo complejo.

3.4. En su sentir, la obligación contraída con el Departamento de Arauca se origina en el contrato de mandato No. 108 de 2005, el cual en este caso particular, *“resulta necesario a fin de establecer*

⁶ Fol. 55 exp.

cuáles fueron las obligaciones contraídas por los contratantes, los valores y formas de pago por los servicios profesionales contratados, teniendo en cuenta que los mismos fueron pactados para liquidar en la modalidad de cuota litis, de acuerdo a la cláusula sexta del referido contrato”

3.5. Tampoco se encuentra de acuerdo el recurrente, con que el Juzgado afirme que no puede librarse mandamiento de pago sin la certificación de cumplimiento del contrato base de recaudo, pues con los anexos documentales del título ejecutivo complejo se puede extraer: i) que las gestiones encomendadas fueron satisfechas; ii) el valor pactado de los honorarios; y iii) el dinero recuperado por el ejecutante a favor del Departamento de Arauca.

CONSIDERACIONES

i. Precisión previa.

1.1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en materia de recursos, en particular, del recurso de apelación *-que es el que aquí interesa explicar-*, definió en sus Arts. 243, 244 y 247 **cuáles decisiones son susceptibles del recurso de alzada, así como su oportunidad y trámite**, lo cual pareciera dejar solucionada cualquier duda legal sobre este medio de impugnación vertical, en lo que se refiere a los aspectos señalados. Sin embargo, la norma formula afirmaciones sin precedente, que merecen ser precisadas o por lo menos comentadas.

1.2. En efecto, al introducir la nueva norma de manera estricta el principio de taxatividad en lo que respecta a las distintas decisiones posibles del recurso de apelación, puso de presente que aquella providencia que no esté mencionada en el mismo CPACA **no puede ser apelable**, así en otro ordenamiento procesal se haya contemplado esta posibilidad, pues como se mostrará, la idea del legislador contencioso fue la de crear una lista cerrada de determinaciones apelables frente a los procesos que aquí se tramiten, sin importar que se gobiernen por procedimientos no regulados en la ley 1437 de 2011, tal como acontece con el proceso ejecutivo contractual.

1.3. Al respecto, consagra el Art. 243 del CPACA, lo siguiente:

“Artículo 243. **Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.

1.4. El proceso ejecutivo contractual, es de aquellos que se ventilan bajo la cuerda de un procedimiento especial no regulado en el CPACA, pues se tramita conforme al procedimiento señalado para el proceso ejecutivo de mayor cuantía establecido en el CPC, según lo manda el inciso primero del Art. 299 del CPACA cuando dispone:

“Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía”

1.5. Esto significa que sin importar que al ejecutivo contractual se le aplique todo lo contemplado en el CPC para el proceso ejecutivo de mayor cuantía, en esta jurisdicción ninguna decisión será apelable mientras no se halle contemplada esta posibilidad en el CPACA.

1.6. Así lo aseguró en reciente oportunidad el Consejo de Estado al analizar el único parágrafo del Art. 243 del CPACA de cara al procedimiento especial regulado en la ley 472 de 1998, es decir, frente a un procedimiento establecido fuera del CPACA, donde arribó a la siguiente conclusión:

“En ese orden de ideas, se itera, la forma de imprimirle un efecto útil a la norma mencionada, es entender que el legislador quiso que la procedencia del recurso estuviera integralmente regido en el CPACA, es decir, qué providencias son susceptibles de apelación, de conformidad con la enumeración contenida en el mismo, mientras que el trámite y oportunidad se mantienen regulados en el ordenamiento especial (ley 472 de 1998).

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca
Ejecutivo Contractual
Expediente N°. 81001-3333-002-2012-00219-01

De otro lado, de conformidad con la interpretación histórica de la disposición, una vez consultados los antecedentes de la misma, se tiene que el objetivo o finalidad era que la procedencia de la apelación –es decir, los autos susceptibles de este recurso- estuviera única y exclusivamente definidos en la ley 1437/2011, aunque el procedimiento o trámite se rija por el CPC o normas concordantes.⁷

Como corolario de lo anterior, es posible señalar: i) los autos susceptibles de apelación en todo tipo de proceso ordinario, especial o constitucional, son los señalados en el artículo 243 del CPACA, y ii) si existe una legislación especial que remite al CPC o al Código General del Proceso (ley 1564 de 2012), se dará aplicación a la misma en cuanto se refiere al trámite y oportunidad de estos. Por lo tanto antes de resolver de plano el recurso de apelación, se deberá admitir, puesto que este aspecto no fue modificado por la ley 1437 de 2011, al reconocer ésta que los trámites e incidentes siguen siendo regidos por el C.P.C.⁸ (Resalta la Sala).

1.7. Bajo este escenario, se equivocó el *a quo* cuando al conceder la apelación frente al auto mediante el cual denegó el mandamiento ejecutivo deprecado por la parte actuante, dijo que tal decisión era apelable porque así lo prevé el Art. 505 del CPC⁹, pues como ya se explicó, respecto de la procedencia del recurso de apelación no cabe la remisión a la norma adjetiva especial.

1.8. No obstante, ello no le resta la naturaleza de apelable a la decisión, porque en todo caso la misma *pone fin al proceso*, lo que la hace susceptible de censura vertical, en los términos del numeral 2º del Art. 243 del CPACA arriba repasado, circunstancia que permite que esta Sala tenga competencia para desatar la alzada.

ii. Solución del caso.

2.1. La Sala confirmará la decisión cuestionada, por cuanto una vez se analiza el documento presentado por la parte ejecutante como título ejecutivo, se colige que el mismo no reúne los requisitos de ley para aceptarlo como tal al encontrarse incompleto.

2.2. Es cierto, como lo señaló el Juzgado, que “[e]n algunos casos para recaudar una obligación crediticia, no se requiere de un título complejo, sino simplemente del propio documento que solo permita entrever la totalidad de los requisitos antes mencionados para gozar de ejecutabilidad, así sucede por ejemplo con los títulos valores (letras, pagares, etc.), de los que el demandante se puede valer para lograr su recaudo; no obstante, existen otros eventos, en

⁷ Antecedentes consultados en el borrador de la transcripción del acta de la sesión No. 84 del 23 de abril de 2010, de la Comisión de Reforma del Código Contencioso Administrativo, documento que aún no ha sido objeto de publicación oficial, en el que textualmente se lee: "(...) Doctora Correa: Pero yo entendí que eso era lo que habíamos acordado, cierto? Que eso era lo que se iba a proponer. Es decir, que no va a haber más apelaciones que las que decimos nosotros y punto. No importa que el trámite se adelante por el procedimiento civil..." (Negrillas del original)

⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Auto de ponente del 31 de enero de 2013. MP. Enrique Gil Botero. Exp. Número: 63001-23-33-000-2012-00034-01(AG).

⁹ Fol. 63 exp.

los cuales necesariamente el cobro debe sostenerse en más de un documento, que sumados y no solos, llenan las exigencias previstas en el Art. 488 del CPC. Como ejemplo la práctica diaria nos ofrece los recaudos ejecutivos contractuales, en los que el juez observa del contrato, sus modificatorios, la liquidación, etc., que el compromiso por el cual se hace el cobro, emerge de modo claro, expreso y exigible"

2.3. Sin embargo, no puede negarse, que el recurrente también tiene razón cuando afirma, que no se puede exigir en todos los casos el acta de liquidación del contrato para librar mandamiento ejecutivo con fundamento en una obligación contractual, pues la misma resulta imperiosa para determinados eventos.

2.4. Al respecto, esta Corporación observa que el Juzgado y el recurrente le dan una lectura diferente a la jurisprudencia que en adelante se citará, y que valga decir, será tenida en cuenta para zanjar la presente discusión *-claro está que con la debida lectura que en criterio de la Sala cabe dársele a la misma-*. El texto jurisprudencial es el siguiente:

"El título ejecutivo bien puede ser singular, es decir, estar contenido o constituido por un solo documento, como por ejemplo un título valor; o bien puede ser complejo, cuando quiera que esté integrado por un conjunto de documentos, como por ejemplo *-entre otros-* por un contrato, más las constancias de cumplimiento o recibo de las obras, servicios o bienes contratados, el reconocimiento del deudor respecto del precio pendiente de pago, el acta de liquidación, etc. En todo caso, la obligación contenida en los documentos que lo integran, debe ser expresa, clara y exigible¹⁰"

2.5. Para el recurrente, el hecho de que el Consejo de Estado señale que "por ejemplo" el acta de liquidación haga parte de un título ejecutivo complejo, denota que no siempre es obligatoria y que su nombramiento en la decisión es a título enunciativo, mientras que para el Juzgado, ello significa que cuando el título sea contractual, siempre debe exigirse el acta o acto de liquidación como parte del título, dado que allí se concluyen las contraprestaciones debidas entre las partes del contrato.

2.6. Pues bien, la lectura correcta al texto jurisprudencial precitado conlleva a afirmar, que no en todas las ejecuciones fundamentadas en un contrato estatal deba exigirse el acta o acto de liquidación del mismo, pero no por las razones que expone el recurrente, **sino porque no en todos los contratos de la administración se impone legalmente la liquidación.**

2.7. Que el juez de la ejecución exija para librar mandamiento de pago, que en todas ejecuciones contractuales se allegue el acta o

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 10 de abril de 2008. MP. Mauricio Fajardo Gómez. Exp. 68001-23-15-000-2005-02536-01 (33.633).

acto de liquidación del contrato estatal, equivaldría a que todas las relaciones negociales del Estado sean liquidadas, creando en la práctica una imposición no prevista en la ley para aquellas tratativas que no requieren liquidación, o que la misma es alternativa.

2.8. En este sentido, es necesario tener en cuenta que de acuerdo al Art. 60 de la ley 80 de 1993, luego de la derogatoria parcial introducida por la ley 1150 de 2007 (Art. 32), los contratos estatales que deben liquidarse, una vez extinguidos por causa normal o anormal, son: **“Los contratos de tracto sucesivo, aquéllos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran”.**

2.9. Partiendo del anterior precepto, extráigase lo que ha venido diciendo la Sala: que no todos los contratos de la administración son liquidables, razón por la no puede exigirse este documento siempre, aun cuando se trate de ejecuciones de tipo contractual. Pero también extráigase, que entre los contratos cuya liquidación es ineludible, se encuentran aquellos de ejecución o cumplimiento **prolongado en el tiempo.**

2.10. Así las cosas, el juzgado acertó cuando exigió el acta o acto de liquidación del contrato como parte del título ejecutivo complejo, pues como se observa en la cláusula quinta del contrato base de recaudo, el mismo tuvo como plazo de ejecución el de **“tres (3) años contados a partir de la fecha del cumplimiento de los requisitos de ejecución y firma del acta de inicio...”**, lo que significa que su ejecución se prolongó en el tiempo.

2.11. Bajo este escenario, viene a ser cierto que el título ejecutivo contractual está incompleto, porque hace falta para conformarse como título ejecutivo complejo, que se encuentre debidamente finiquitado el contrato dado su extendido tiempo de ejecución, ya sea mediante liquidación bilateral, unilateral o judicial, **dentro de los plazos establecidos por la ley.**

2.12. No puede perderse de vista que la liquidación, en determinados contratos, hace parte del *iter* contractual o de la vida del contrato, de suerte que solo luego de tal momento se considera terminado el mismo¹¹. La obligación de liquidación del contrato estatal opera por mandato legal, lo cual impone que tal estadio de

¹¹ En sentencia del 31 de marzo de 2011 la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del exp. 16246, con ponencia del Dr. Hernán Andrade Rincón, recordó que: **“La liquidación del contrato, para aquellos casos en que se requiere, ya sea ésta bilateral o unilateral, constituye el momento a partir del cual se entiende que el contrato en cuestión ha finalizado y, en consecuencia, cesan las obligaciones de las partes e inclusive las potestades del Estado para exigir directamente tales obligaciones, salvo lo que en la misma acta se prevea o, aquellas obligaciones que hayan sido previamente pactadas como post-contractuales, tales como, por ejemplo, la estabilidad de la obra, la constitución de pólizas de garantía para avalarla, etc.**

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca
Ejecutivo Contractual
Expediente N°. 81001-3333-002-2012-00219-01

la vida del contrato se supere, aun cuando ello no se hubiese pactado por las partes.

2.13. Refuerza más la idea de la necesidad de la liquidación del contrato base de recaudo, el hecho de que dentro de la documentación aportada con la demanda, obre la certificación de la Secretaría del Juzgado Segundo Administrativo de Arauca, en la que se señala que dentro del proceso ejecutivo cuya cuota *litis* pretende reclamar el accionante, obraron como apoderados, no solo el ejecutante, sino los Drs. RAFAEL ELIS GUERRERO y CIELO ESPERANZA FIGUERA CISNEROS (Fol. 40 exp.), quienes eventualmente podrían también demandar por el porcentaje de lo recaudado a favor del Departamento dentro del proceso 2003-444. Situación que por demás hace ambiguo el cobro aquí presentado, cuando no obra un cierre de cuentas que clarifique el estado de la cuestión, lo cual se obtiene con la liquidación del contrato.

2.14. En consecuencia, como lo expuesto es suficiente para concluir que el documento presentado por la parte ejecutante, no colma los requisitos establecidos en la ley para otorgarle la calidad de título ejecutivo complejo, la Sala procederá a confirmar la decisión apelada sin consideraciones adicionales.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Confirmar el auto del 13 de marzo de 2013, por medio del cual el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca se abstuvo de librar el mandamiento ejecutivo pretendido por la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Aprobado en Sala de Decisión del 15 de agosto de 2013, según Acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


WILSON ARCILA ARANGO
Magistrado


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado