

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta - Sala Cuarta Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, noviembre catorce (14) de dos mil diecinueve (2019)

| | |
|-----------------------|--------------------------------------|
| RADICACIÓN: | 50001-33-33-003-2017-00186-01 |
| EJECUTANTE: | ECOPETROL S.A. |
| EJECUTADO: | FREDY OSWALDO PÉREZ REY |
| M. DE CONTROL: | EJECUTIVO SINGULAR |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad ejecutante contra la providencia dictada el 4 de octubre de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en la cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el presente asunto.

ANTECEDENTES

ECOPETROL S.A., a través de apoderado, instauró demanda ejecutiva contra el señor **FREDY OSWALDO PÉREZ REY**, con el fin de que se libere mandamiento de pago a su favor y en contra del ejecutado, por la suma de \$6.275.411 por concepto de capital y por los intereses moratorios a la tasa máxima permitida por la ley, desde que la obligación se hizo exigible, esto es, desde el 23 de febrero de 2016 hasta la cancelación de la deuda y que se condene en costas a la parte ejecutada.

Como título base de recaudo, se presentó el acta de audiencia verbal contentiva del fallo de primera instancia, dictado el 23 de febrero de 2016, mediante el cual declaró responsable disciplinariamente al señor PÉREZ REY, a título de culpa grave, por la causal prevista en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y lo sancionó con suspensión del cargo de Supervisor de la Coordinación de la Planta de Proceso de Apiay, perteneciente a la

Vicepresidencia de ECOPETROL S.A., por el término de un (1) mes, la cual fue convertida, por retiro definitivo de la Empresa, a salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo con el salario devengado para la época de los hechos, en la suma de \$6.275.411.

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, según acta de reparto visible al folio 37 del expediente.

Providencia objeto de recurso

El 4 de octubre de 2017, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio dictó auto declarando la falta de jurisdicción para conocer el presente asunto, al considerar que ECOPETROL S.A., pretende que se ejecute el acto administrativo contentivo de una sanción disciplinaria, lo cual en los términos del numeral 1º del artículo 99 del CPACA, impone el pago de una suma de dinero a favor del Estado y que presta mérito ejecutivo para su cobro, y que, dada la naturaleza jurídica de la entidad, esta cuenta con la prerrogativa de cobro coactivo para cobrar las deudas que se encuentren a su favor.

Explicó, que según el artículo 297 del CPACA, se contemplan únicamente los actos administrativos que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, pero a cargo de la entidad, explicando, con apoyo de un concepto doctrinal, que a ECOPETROL S.A., le corresponde ejecutar la obligación en sede de cobro coactivo de conformidad con lo previsto en los artículos 98 y 99 del CPACA.

Recurso de apelación

Inconforme con la decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación manifestando que según lo establecido en el Decreto 1760 de 2003, la Ley 1118 de 2006 y demás disposiciones aplicables, ECOPETROL S.A. está constituida como una sociedad de economía mixta de carácter oficial, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto principal es el desarrollo de actividades, comerciales o industriales correspondientes o

relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos.

Explicó, que de conformidad con la sentencia C-722 de 2007, a través de la cual se examinó la constitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley 1118 de 2006, ECOPEPETROL S.A., al ser una sociedad de economía mixta, adquirió características dentro de las cuales no cabe el ejercicio de función administrativa.

Dijo, que el juzgado de primera instancia realizó una errónea interpretación del artículo 98 del CPACA, que lo hace incurrir en un defecto sustantivo que conduce a una flagrante violación del derecho al acceso a la administración de justicia, pues en la preceptiva se indica que *“Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes”*, lo que conlleva a que exista una alternativa entre realizar el cobro coactivo en sede administrativa o acudir al juez competente mediante la vía del proceso ejecutivo.

Finalmente, solicitó que se revóque o se deje sin efectos la providencia recurrida y, en su lugar, se libere el mandamiento de pago deprecado.

CONSIDERACIONES

Según lo previsto en el numeral 1 del artículo 243 del CPACA, concordante con el numeral 1º del artículo 321 del CGP, este Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia dictada el 04 de octubre de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a la cual se le dará el alcance de rechazo de demanda ejecutiva, en el entendido de que si bien declaró la falta de jurisdicción para conocer del asunto, el diligenciamiento no fue enviado a otra jurisdicción por lo que resulta acertada la alzada propuesta por el ejecutante.

Precisado lo anterior, de los argumentos expuestos por el juzgado de primera instancia y los reparos sentados en el recurso de alzada, se tiene que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si la jurisdicción contencioso administrativa es la competente para conocer del presente asunto.

Ahora bien, el artículo 104 del CPACA en su numeral 6º, señala que esta jurisdicción es competente para conocer, entre otros, de los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.

De otra parte, el artículo 99 del C.P.A.C.A., prevé que: *“Prestarán mérito ejecutivo **para su cobro coactivo**, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: 1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley. 2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero. 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual. 4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación. 5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor”.* (Resaltado fuera de texto)

En lo tocante al proceso ejecutivo ante esta jurisdicción, el CPACA se ocupa de dicho aspecto en el título IX, en el cual se consagran los documentos que constituyen título ejecutivo, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

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 intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. *La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar". (Resaltado fuera de texto)*

Corolario de las preceptivas trascritas, se establece que frente a la ejecución de actos administrativos solo se conocen por esta jurisdicción aquellos que se dicten en materia contractual y en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa, es decir, que la administración deba cancelar.

Armonizando lo referido, con el sub júdece, se tiene que ECOPETROL S.A., instauró demanda ejecutiva solicitando se libre mandamiento de pago en contra del señor FREDY OSWALDO PÉREZ REY, por la suma de \$6.275.411 y los intereses moratorios generados, cuya base de recaudo lo constituye la sanción disciplinaria que le fue impuesta al ejecutado en el fallo de primera instancia dictado el 23 de febrero de 2016 en audiencia verbal, por la Unidad de Control Disciplinario de la entidad, consistente en la suspensión del ejercicio del cargo de Supervisor I de la

Coordinación de la Planta de Proceso de Apiay, por haberlo encontrado responsable disciplinariamente, a título de culpa grave, por la falta prevista en el numeral 7º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

La Juez de primera instancia al analizar la demanda, concluyó que la normatividad especial de esta jurisdicción no contempla la ejecución de actos administrativos que contengan obligaciones **a favor** de la entidad, distintos a los proferidos en materia contractual, ya que frente a estos lo apropiado es realizar el cobro coactivo dentro de la misma entidad, por lo que declaró la falta de competencia para conocerla, razonamiento que no comparte el recurrente, argumentando, que a partir de la Ley 1118 de 2006, ECOPETROL S.A. no cumple funciones administrativas y por lo tanto no ejerce cobro coactivo, pues cambió de naturaleza jurídica, pasando a ser una sociedad de economía mixta de carácter oficial, situación que ya fue advertida por la Corte Constitucional en la sentencia C-722 de 2007, por lo que, resulta procedente acudir a esta jurisdicción para solicitar, por vía ejecutiva, el pago de la obligación existente en su favor en aplicación a lo previsto en el artículo 98 del CPACA.

Ahora bien, la Sala precisa que de lo normado en el artículo 98 del CPACA, se advierte que las entidades públicas, definidas en el parágrafo del artículo 104 ibídem, para recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, pueden ejercer el **cobro coactivo o acudir ante los jueces competentes**, precisándose que dichas prerrogativas son facultativas, es decir, se puede acudir a cobrarlas por la jurisdicción coactiva o iniciar la demanda ejecutiva ante la instancia judicial correspondiente.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que le asiste razón al recurrente en el sentido de que resulta viable acudir a las instancias judiciales para hacer efectivas las obligaciones a su favor, máxime cuando de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional es cierto que ECOPETROL S.A. no ejerce funciones administrativas y, por ende, no adelanta el cobro coactivo al interior de la entidad, por lo que el argumento de la primera instancia en este aspecto no es acertado.

No obstante, que ECOPETROL S.A. pueda iniciar el cobro por vía ejecutiva de la obligación a su favor originada en la sanción disciplinaria emitida en contra del señor FREDY OSWALDO PÉREZ REY, lo cierto es, y en este punto se comparte el criterio de la primera instancia, que esta jurisdicción no es competente para tramitar el presente proceso ejecutivo, de conformidad con la cláusula de competencia general establecida en el artículo 104 del CPACA en concordancia con los artículos 99 y 297 de la misma codificación, pues, el acto administrativo que comporta la obligación que constituye el título ejecutivo en este asunto no es de los señalados en las normas citadas.

En este orden de ideas, precisa la Sala que la jurisdicción competente para conocer del presente asunto es la ordinaria, por lo que se comparte la decisión en este aspecto, sin embargo, se modificará en el sentido de ordenar remitir las diligencias a la oficina de reparto de este distrito judicial para que las reparta entre los juzgados civiles municipales de Villavicencio para su trámite correspondiente.

La anterior intelección, se ajusta a la decisión que en un caso similar, el Consejo Superior de la Judicatura¹ al dirimir un conflicto negativo de jurisdicciones entre un juzgado administrativo y uno civil municipal, determinó que el conocimiento del proceso ejecutivo que pretende ejecutar una sanción disciplinaria emitida por ECOPETROL S.A., debe ser tramitado por la justicia ordinaria, en los siguientes términos:

“De acuerdo a lo anterior, sin lugar a dudas, el trasfondo de la demanda incoada está dirigida a que se ordene el pago de sumas de dinero originadas en un acto administrativo por el cual se sancionó al demandado, luego, por factor objetivo de competencia, esto es, por la naturaleza del asunto, dígame de aquello sobre lo que versa la pretensión aducida en el proceso, que para el presente caso, se trata de un proceso ejecutivo, y en tal evento se tiene que la Jurisdicción Contencioso Administrativa sólo conoce de los tipos de ejecuciones, previstos en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 (actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), y de los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, conforme al artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

Al respecto es necesario aclarar, que si bien según lo estipulado

¹ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA. Providencia del 26 de junio de 2014. Magistrado Ponente: ANGELINO LIZCANO RIVERA. Radicación No. 110010102000201401266 00

en el numeral 4 del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, constituye título ejecutivo "Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de su ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación, clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa", ello no significa que el cobro de ese título sea de competencia de los Juzgados Administrativos, toda vez que es el artículo 104 Eiusdem, la norma especial, clara, expresa y taxativa, que demarca la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y en el presente caso la sanción deviene como ya se indicó del trámite interno que efectuó Control Interno en Ecopetrol más no una condena impuesta por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En el presente caso, efectivamente la base del recaudo ejecutivo deviene de un acto administrativo el cual no es más que la manifestación del Estado, a través del cual sancionó al accionado al interior de un proceso disciplinario mediante decisión del 18 de enero de 2012.

(...)

Así las cosas, las pretensiones permiten dilucidar que el asunto sub examine gira en torno a una demanda ejecutiva, contenido en un fallo impuesto por la Oficina de Control Interno Disciplinario de Ecopetrol S.A., por tanto, debe tramitarse de acuerdo con las formalidades del procedimiento ordinario, por tratarse de un título ejecutivo, el cual contiene una obligación clara expresa y exigible, competencia que radica en cabeza del Juez Civil Municipal en primera instancia conforme el artículo 15 del Código de Procedimiento Civil, el cual señala"

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero del auto dictado el 4 de octubre de 2017 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, el cual quedará así:

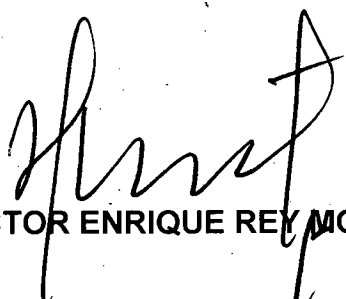
"PRIMERO: DECLARAR la falta de jurisdicción para conocer de la demanda ejecutiva promovida ECOPETROL S.A. en contra de FREDY OSWALDO PÉREZ REY, en consecuencia, **REMITIR** inmediatamente el presente expediente a la oficina de reparto de la Dirección Seccional de Administración Judicial, para que ésta proceda a su reparto entre los Jueces Civiles

Municipales del Circuito de Villavicencio, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.

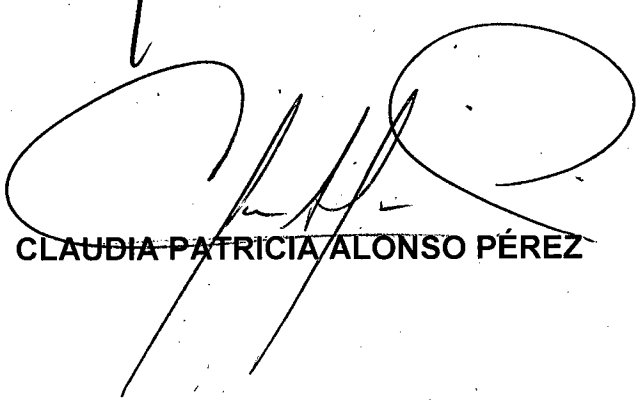
SEGUNDO: En firme la presente decisión, regresen las diligencias al juzgado de origen, dejando las constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, Acta: 035


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ