

PROCESO EJECUTIVO CONTRACTUAL - Competencia de la jurisdicción contencioso administrativa en controversias derivadas de los contratos estatales

Con relación a la competencia de esta jurisdicción para conocer de procesos ejecutivos, se tiene que, según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales, esto es, de aquellos en los que, al menos una de las partes, es una entidad estatal, es decir, de aquellas definidas como tales en el numeral 1 y en el parágrafo único del artículo 2° de esa misma ley, entre las cuales, para los fines del presente asunto, entre otras se encuentran los establecimientos públicos, lo mismo que las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, como es precisamente el caso de la entidad demandante.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO CONTRACTUAL - Falta de documentos de la escritura de la protocolización / ESCRITURA DE PROTOCOLIZACION DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO CONTRACTUAL - Infracción por falta de documentos que demuestren origen y existencia del crédito

De los documentos obrantes en el proceso en modo alguno puede sostenerse que constituyen título ejecutivo en contra de la entidad demandada, por las siguientes razones: -La escritura pública de protocolización del pretendido silencio administrativo a favor de Coopguanentá Ltda. carece de los siguientes soportes: -Certificado de existencia y representación legal de quien dice actuar como tal respecto de la citada entidad. -Los convenios interadministrativos números 001, 002 y 004 de 1997 celebrados entre las partes, y sus correspondientes modificaciones. -Las constancias de ejecución y recepción a satisfacción de los trabajos contratados por la entidad demandada. Por consiguiente, no existe certeza acerca de la existencia de la obligación dineraria cuya cancelación reclama la parte ejecutante con la demanda, toda vez que no está demostrado en debida forma el origen y existencia del crédito que cobra la ejecutante, ni el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad contratista que permita establecer el nacimiento del derecho crediticio que persigue la entidad demandante y la exigibilidad actual del mismo.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO CONTRACTUAL - Sólo es admisible por peticiones en el curso de la ejecución del contrato y no posteriores a dicha ejecución

Las peticiones respecto de las cuales la entidad demandante pretende la ejecución del silencio administrativo positivo, fueron elevadas por ésta a la entidad demandada luego de que tuviera lugar la ejecución de los respectivos contratos, según aparece expresamente consignado en la segunda de las declaraciones que contiene la respectiva escritura pública de protocolización, circunstancia bajo la cual no tiene aplicación la figura jurídica que sobre el particular consagra el numeral 16 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, ya que el silencio administrativo positivo establecido en dicha norma se predica respecto de las peticiones que los contratistas dirigidas a las entidades estatales "en el curso de la ejecución del contrato", mas no frente a toda clase de solicitudes, como ocurre en el presente caso, en donde las peticiones de Coopguanentá Ltda. fueron presentadas con posterioridad a dicha ejecución.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil uno (2001)

Radicación número: 68001-23-15-000-2000-0900-01(19818)

Actor: CORPORACION COOPERATIVA DE MUNICIPIOS PARA EL

DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE GUANENTA LTDA.

(COOPGUANENTA LTDA.)

Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER

Referencia: APELACION AUTO EJECUTIVO

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 11 de agosto de 2000 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante el dispuso:

"PRIMERO Abstenerse de librar mandamiento de pago en contra de LA CORPORACIÓN AUTONOMA DE SANTANDER –CAS- por las razones expuestas en la presente providencia.

"SEGUNDO Reconózcase personería jurídica al DR. JORGE ARCINIEGAS, como apoderado judicial de la parte ejecutante en los términos del poder conferido." (fl. 56 cdno. ppal.).

I. ANTECEDENTES

1º) A través de apoderado judicial, mediante escrito presentado el 5 de abril de 2000 ante el Tribunal Administrativo de Santander (fls. 48 a 52 cdno. 1), la Corporación Cooperativa de Municipios para el Desarrollo de la Provincia de Guanentá (Coopguanentá Ltda.), instauró demanda ejecutiva contractual en contra de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), con el fin de obtener el pago de un crédito por valor de \$135.000.000, derivado de los convenios números 001, 002 y 004 celebrados por las partes el 1º de marzo de 1997.

2º) Como título de recaudo, el ejecutante presentó con la demanda los siguientes documentos: a) los convenios interadministrativos números 001, 002 y 004 de 1997; b) modificaciones 1, 2 y 3 a los convenios 001 y 002, y la modificación 1 al convenio 004; c) primera copia de la escritura pública número 1.296 del 31 de marzo de 2000 otorgada en la Notaría Séptimo del Círculo de Bucaramanga, mediante la cual, Coopguanentá Ltda. protocolizó el silencio administrativo positivo producido respecto de las solicitudes de cancelación de los honorarios elevadas a la corporación CAS por la ejecución de los convenios antes mencionados, y d) copias auténticas de tres oficios remitidos por la demandante a la entidad ejecutada, acerca del cumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en los convenios antes citados.

3º) Por auto del 11 de agosto de 2000 (fls. 54 a 57 cdno. ppal.), el tribunal de instancia se abstuvo de librar mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada, por considerar no acreditada la existencia del título ejecutivo base de la demanda, por cuanto, de una parte, el silencio administrativo positivo invocado se produjo no respecto de peticiones formuladas en el curso de la ejecución de los mencionados convenios, sino después de ella, y de otra, porque la respectiva escritura de protocolización no da cuenta de la constancia de terminación de la obra o recibo de a satisfacción por parte de la administración, tampoco de la liquidación de los contratos, ni existe certeza que de que encuentre pendiente el pago de los saldos relacionados por

el ejecutante.

4°) Inconforme con la decisión, el actor interpuso recurso de apelación (fls. 58 y 59 cdno. ppal.), aduciendo para el efecto que sí está acreditada la existencia del título ejecutivo, por cuanto "(...) el contrato arimado es declarativo de obligaciones contraídas inter partes en el curso de la obra, y por ello, su allegamiento presupone la existencia de la consiguiente contraprestación reclamada en el libelo (...)." (fl. 58 cdno. ppal.), planteamiento este al que agregó el siguiente razonamiento:

"Por que se trate de la ejecución contra un ente paraestatal, no se ha de escindir la interpretación que la jurisprudencia y la doctrina han ventilado en tales eventos, en los que en tratándose de contratos como títulos ejecutivos, se atiende el cognoscente a la declaración del accionante, pues en casos análogos en materia civil, verbi gracia, el contrato de arrendamiento o el contrato de compraventa, etc, etc, el recaudo ejecutivo se fundamenta exclusivamente en la aseveración pretensional del actor y no en una draconiana exiencia que, de llenarse, no tendría sentido el intento del pertinente proceso.." (fl. 59 cdno. ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Por las razones que se exponen a continuación, la Sala confirmará la providencia impugnada:

1.- A través del proceso de ejecución se pretende que el Estado representado por el juez, logre por medios coercitivos el cumplimiento de una obligación insatisfecha, la cual se encuentra contenida en un título ejecutivo. Por lo tanto, para la materialización de esa pretensión es indispensable que, a cargo del deudor exista una obligación con características de ser clara, expresa y exigible, cuyo cumplimiento coactivo es reclamado por el acreedor debido a su no satisfacción espontánea y voluntaria por parte de la persona obligada a hacerlo, cuya carga probatoria -muy al contrario de lo afirmado por el recurrente en el presente asunto-, por supuesto, corresponde al actor.

2.- Ahora bien, para adquirir tal calidad y mérito, el título ejecutivo al que se hace referencia debe reunir los requisitos que para el efecto señala el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, norma ésta cuyo contenido es como sigue:

"Artículo 488.- Pueden demandarse efectivamente 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 que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

"La confesión hecha en el curso de un proceso no constituyen título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294".

Bajo esa preceptiva legal entonces, el título ejecutivo estará constituido, según el caso, por el documento o conjunto de documentos en los que conste una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor; documento que debe reunir tanto los requisitos formales como de fondo necesarios para su configuración. Entre los primeros, está que el documento en el que conste la obligación sea auténtico y expreso, y dentro de los requisitos de fondo, que la obligación en aquél contenida sea clara, expresa y exigible.

3.- De otro lado, con relación a la competencia de esta jurisdicción para conocer de procesos ejecutivos, se tiene que, según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales, esto es, de aquellos en los que, al menos una de las partes, es una entidad estatal, es decir, de aquellas definidas como tales en el numeral 1 y en el párrafo único del artículo 2° de esa misma ley, entre las cuales, para los fines del presente asunto, entre otras se encuentran los establecimientos públicos, lo mismo que las cooperativas y asociaciones conformadas por entidades territoriales, como es precisamente el caso de la entidad demandante.

Al respecto, la primera de las normas antes mencionadas preceptúa:

"Artículo 75- Del juez competente. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contenciosos administrativa." (resalta la Sala).

4.- En ese contexto entonces, el examen de los documentos incorporados a la demanda para demostrar la existencia del título ejecutivo, permite establecer lo siguiente:

4.1 Mediante escritura pública número 1.296 del 31 de marzo de 2000 otorgada en la Notaría Séptimo del Círculo de Bucaramanga, Coopguanentá Ltda. (fls. 3 a 12 cdno. 1) protocolizó el silencio administrativo positivo producido respecto de las siguientes tres (3) solicitudes de cancelación de honorarios, todas ellas presentadas a la entidad demandada el 1° de marzo de 1999, por los conceptos que allí se mencionan:

a) La primera por un saldo de \$135.000.000 del convenio interadministrativo número 001 de 1997, celebrado para el "diseño, formulación e implementación del plan de conservación y desarrollo sostenible del área de influencia del santuario de fauna y flora Guanentá Alto Río Fonce" (fl. 9 1).

b) La segunda por un saldo de \$45.000.000 del convenio interadministrativo número 002 de 1997, celebrado para el "diseño, formulación e implementación del plan de conservación y desarrollo sostenible de la cuenca del río Umpala" (fl. 10 cdno. 1).

c) La tercera por un saldo de \$36.000.000 del convenio interadministrativo número 004 de 1997, celebrado para la "elaboración y plan de manejo de la subcuenca del río Mogoticos y reforestación de la microcuenca que abastece el acueducto Los Pepes" (fl. 11 cdno. 1).

Con la escritura en referencia, la actora protocolizó los documentos antes descritos y el certificado de existencia y representación legal de la Corporación Autónoma Regional de Santander (fls. 5 a 8 cdno. 1).

4.2 De otra parte, a la demanda también fueron incorporados los siguientes otros documentos:

a) Copia auténtica del certificado de existencia y representación legal de la entidad ejecutante (fls. 13 a 16 cdno. 1).

b) Copias auténticas de los convenios interadministrativos números 001, 002 y 004 de 1997; al igual que las modificaciones 1, 2 y 3 a los convenios 001 y 002, y la modificación 1 al convenio 004 (fls. 17 a 34 y 38 a 43 cdno. 1).

c) Copia auténtica del informe final y entrega de resultados de los convenios

interadministrativos números 001 y 002 de 1997, relativos a los planes de conservación y desarrollo sostenible de las cuencas de los ríos Fonce y Umpalá (fls. 35 a 37 cdno. 1), documento fechado el 29 de abril de 1998 y con nota de recibido de la entidad contratante del mes de mayo de 1998.

d) Copia simple del informe final del convenio número 004 de 1997, fechado el 21 de julio de 1998, el cual no cuenta con nota de recibo por parte de su destinatario (fls. 44 y 45 cdno. 1)

e) Copia auténtica de un oficio del 14 de diciembre de 1998, a través del cual la actora le remite a la ejecutada el documento de diagnóstico ambiental de la microcuenca del río Mogoticos, el cual cuenta con nota de recibido de esa misma fecha (fl. 46 cdno. 1).

f) Copia auténtica de un oficio del 15 de diciembre de 1998, a través del cual la actora le remite a la ejecutada los planos correspondientes al diagnóstico ambiental de la microcuenca del río Mogoticos, el cual cuenta con nota de recibido de esa misma fecha (fl. 47 cdno. 1).

4.3 De los documentos antes relacionados en modo alguno puede sostenerse que constituyen título ejecutivo en contra de la entidad demandada, por las siguientes razones:

a) La escritura pública de protocolización del pretendido silencio administrativo a favor de Coopguanentá Ltda. carece de los siguientes soportes:

- Certificado de existencia y representación legal de quien dice actuar como tal respecto de la citada entidad.

- Los convenios interadministrativos números 001, 002 y 004 de 1997 celebrados entre las partes, y sus correspondientes modificaciones.

- Las constancias de ejecución y recepción a satisfacción de los trabajos contratados por la entidad demandada.

Por consiguiente, no existe certeza acerca de la existencia de la obligación dineraria cuya cancelación reclama la parte ejecutante con la demanda, toda vez que no está demostrado en debida forma el origen y existencia del crédito que cobra la ejecutante, ni el cumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad contratista que permita establecer el nacimiento del derecho crediticio que persigue la entidad demandante y la exigibilidad actual del mismo.

b) Sin perjuicio de lo anterior, es especialmente relevante para el caso advertir, que las peticiones respecto de las cuales la entidad demandante pretende la ejecución del silencio administrativo positivo, fueron elevadas por ésta a la entidad demandada luego de que tuviera lugar la ejecución de los respectivos contratos, según aparece expresamente consignado en la segunda de las declaraciones que contiene la respectiva escritura pública de protocolización (fl. 3 vltto. y 4 cdno. 1), circunstancia bajo la cual no tiene aplicación la figura jurídica que sobre el particular consagra el numeral 16 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, ya que el silencio administrativo positivo establecido en dicha norma se predica respecto de las peticiones que los contratistas dirigidas a las entidades estatales "en el curso de la ejecución del contrato", mas no frente a toda clase de solicitudes, como ocurre en el presente caso, en donde las peticiones de Coopguanentá Ltda. fueron presentadas con posterioridad a dicha ejecución.

En efecto, el texto de la disposición legal antes citada es el siguiente:

"Artículo 25.- Del principio de economía. En virtud de este principio:

"1

"16. En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley." (subraya la Sala).

c) Así mismo, los otros documentos allegados por la actora con la demanda, tampoco son demostrativos de la existencia y exigibilidad de la obligación en cuestión, por cuanto de ningún modo suplen las deficiencias anotadas en los literales a) y b) anteriores, dado que a partir de ellos no se establece el cumplimiento total de las prestaciones a cargo del contratista, sino tan solo de algunas de las obligaciones por éste contraídas con los convenios números 001, 002 y 004 de 1997; además de que el informe final de cumplimiento del convenio número 004 en referencia, de una parte, no obra obra en original sino en copia simple, lo cual le resta validez probatoria, y de otra, no cuenta con la respectiva constancia de recibo y aceptación por parte de la entidad contratante.

En tales condiciones, es evidente para Sala que los documentos presentados por la actora para acreditar el título ejecutivo complejo en que se apoyan las pretensiones de la demanda no cumplen las exigencias del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, en tanto que no son demostrativos de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Santander, razón por la cual, la providencia recurrida que denegó el mandamiento de pago debe ser confirmada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Confírmase el auto apelado, esto es, el proferido el 11 de agosto de 2000 por Tribunal Administrativo de Santander.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

COPIESE y NOTIFIQUESE. CUMPLASE.

ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ

Presidente de Sala

JESUS MARIA CARRILLO BALLESTEROS RICARDO HOYOS DUQUE

GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

