



Radicado: 25000-2336-000-2021-00044-01 (67898)
Ejecutante: Miembros de la Unión Temporal Mavig-Deprocon

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Proceso ejecutivo – Ley 1437 de 2011
Radicación: 25000-2336-000-2021-00044-01 (67898)
Ejecutante: Miembros de la Unión Temporal Mavig-Deprocon
Ejecutado: Bogotá D.C. - Secretaría de Educación Distrital - Unidad Ejecutiva de Localidades - Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal

Tema: Se confirma la providencia que negó librar el mandamiento de pago por caducidad de la acción ejecutiva. Los actos de ejecución o cumplimiento de las providencias condenatorias proferidos por las entidades no integran el título ejecutivo y, por ende, el conteo de la caducidad no depende de su pronunciamiento.

AUTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por los miembros de la Unión Temporal Mavig-Deprocon contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C el 20 de mayo de 2021, que negó librar mandamiento de pago por caducidad de la acción ejecutiva.

Esta decisión es proferida por la Subsección de conformidad con lo establecido en el literal g del numeral 2 del artículo 125¹ del CPACA, en concordancia con el numeral 1º del artículo 243² del mismo código.

I. ANTECEDENTES

1.- El 29 de enero del 2021 los miembros la Unión Temporal Mavig-Deprocon (en adelante <<la Unión Temporal>> presentaron demanda ejecutiva contra el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría de Educación Distrital-Unidad Ejecutiva de Localidades-Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal (en adelante <<el Distrito>>), para que se librara mandamiento de pago por la suma de dos mil novecientos ochenta y dos millones cuatrocientos sesenta y nueve mil

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se proferan en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas.

² ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: 1. (...) el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.



ochocientos nueve pesos (\$2.982.469.809)³. El título ejecutivo empleado fue el laudo arbitral proferido el 16 de febrero de 2009 por el tribunal de arbitramento convocado para dirimir las controversias surgidas entre las partes ahora en litigio.

2.- Como fundamento fáctico de la demanda, la accionante señaló:

2.1.- Mediante laudo proferido el 16 de febrero de 2009 un tribunal arbitral condenó al Distrito a pagar a la Unión Temporal mil treinta y cuatro millones doscientos sesenta y nueve mil trescientos sesenta y ocho pesos (\$1.034.269.368). En esta misma providencia se precisó que la condena debería cumplirse en la forma establecida por los artículos 176 y siguientes del CCA y que, por ende, se causarían intereses de mora a partir de la ejecutoria del laudo. Dicha firmeza acaeció el 23 de febrero de 2009, tal como lo certificó la secretaria del tribunal arbitral el 21 de octubre de 2015.

2.2.- El Distrito interpuso recurso de anulación contra el laudo del 16 de febrero de 2009, el cual fue resuelto por el Consejo de Estado mediante fallo del 17 de marzo de 2010 en el sentido de declarar la inexistencia del pacto arbitral.

2.3.- La Unión Temporal interpuso acción de tutela contra la sentencia del 17 de marzo de 2010. Dicho amparo fue negado en ambas instancias por el Consejo de Estado.

2.4.- El 30 de junio de 2011 la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional profirió la sentencia T-511 de 2011⁴ en la que dejó sin efectos el fallo del 17 de marzo de 2010 dictado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual se declaró la inexistencia jurídica de la cláusula compromisoria. Así mismo, debido a <<(…) la negativa del Consejo de Estado para atender lo dispuesto por la Corte Constitucional cuando se trata de tutela contra providencias emanadas de esa Corporación (...)>>, la Corte decidió resolver de fondo el recurso de anulación interpuesto contra el laudo del 16 de febrero de 2009 y lo declaró infundado.

2.5.- El 16 de mayo de 2012 la Unión Temporal presentó solicitud de pago de la condena contenida en el laudo ante el Distrito. Esta petición fue negada por oficio del 28 de octubre de 2012. La condenada afirmó que la sentencia T-511 de 2011 aún no se encontraba ejecutoriada, toda vez que el Consejo de Estado presentó incidente de nulidad de tal fallo ante la Sala Plena de la Corte Constitucional.

³ Discriminados así: i) mil treinta y cuatro millones doscientos sesenta y nueve mil trescientos sesenta y ocho pesos (\$1.034.269.368) por concepto de capital adeudado y ii) mil novecientos cuarenta y ocho millones doscientos mil cuatrocientos cuarenta y cuatro pesos (\$1.948.200.441) por concepto de los intereses moratorios de la condena contenida en el laudo arbitral proferido el día 16 de febrero de 2009, contados desde el 23 de febrero de 2009, fecha de su ejecutoria.

⁴ Ejecutoriada el 6 de marzo de 2012.



2.6.- El 16 de mayo de 2013, por medio del auto A-097, la Corte Constitucional negó la solicitud de nulidad de la sentencia T-511 de 2011. En consecuencia, el 30 de mayo de 2013 la Unión Temporal solicitó nuevamente al Distrito el pago de la condena y de los respectivos intereses.

2.7.- El 20 de septiembre de 2013 el Distrito negó nuevamente el pago. Afirmó que la Sala Plena del Consejo de Estado emitiría un pronunciamiento en relación con la tutela T-511 de 2011, por lo que aún no había claridad sobre la firmeza de la misma.

2.8.- El 3 de abril de 2014 la Unión Temporal requirió el pago del laudo al Distrito bajo el argumento de que el pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado no era una providencia judicial y en nada afectaba la firmeza de la sentencia T-511 de 2011.

2.9.- Luego de múltiples comunicaciones cruzadas entre la Unión Temporal y el Distrito, el 25 de noviembre de 2015 la entidad condenada profirió la Resolución 2130, por medio de la cual ordenó solo el pago del capital contenido en el laudo del 16 de febrero de 2009 y de los primeros seis meses de intereses.

2.10.- Por no estar conforme con la Resolución 2130 del 25 de noviembre de 2015, el 17 de diciembre siguiente la Unión Temporal reclamó a la entidad condenada el pago total de los intereses causados desde la ejecutoria del laudo.

2.11.- La anterior comunicación fue catalogada por el Distrito como un recurso de reposición formulado contra la Resolución 2130 del 25 de noviembre de 2015. En consecuencia, dicha entidad profirió la Resolución 226 del 29 de enero de 2016⁵, en la cual confirmó su decisión de pagar solo el capital y 6 meses de intereses.

2.12.- El 14 de junio de 2016 el Distrito pagó a la Unión Temporal mil ciento noventa y cinco millones noventa y seis mil ochocientos treinta y ocho pesos (\$1.195.096.838).

3.- En lo relacionado con la oportunidad de la acción, la ejecutante argumentó que el término de caducidad, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado (auto del 19 de mayo de 2016, exp. 22106), debía contarse desde la expedición de los actos de cumplimiento de la condena, pues se trataba de un título ejecutivo complejo. Así las cosas, debido a que la Resolución 226 se expidió el 29 de enero de 2016, era claro que la demanda radicada el 29 de enero de 2021 fue formulada en tiempo.

4.- Por auto del 20 de mayo de 2021, notificado por estado del 14 de julio siguiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera,

⁵ Notificada el 12 de febrero de 2016.



Subsección C, negó librar el mandamiento de pago solicitado por caducidad de la acción ejecutiva. Argumentó que, según la constancia expedida por la secretaria del tribunal arbitral, el laudo objeto de recaudo forzoso quedó en firme el 23 de febrero de 2009 y que este debía ser cumplido en los términos de los artículos 176 y siguientes del CCA.

4.1.- En ese orden de ideas, según el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, el Distrito tenía 18 meses para cumplir la condena impuesta en el laudo arbitral, a saber, hasta el 24 de agosto del 2010, so pena de ser ejecutable. Así las cosas, como para tal fecha no se había efectuado el pago, al día siguiente empezó a correr en el término de caducidad de la acción, oportunidad que, de acuerdo con el artículo 164 del CPACA, se extendió hasta el 25 de agosto de 2015. En consecuencia, al haberse radicado el libelo el 29 de enero de 2021, no había duda de que era extemporáneo.

4.2.- En cualquier caso, si en gracia de discusión los 5 años de caducidad se contaran desde el vencimiento de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia T-511 de 2011⁶, la acción también se encuentra caducada, pues el término máximo para radicar la demanda feneció el 8 de septiembre de 2018.

5.- El 19 de julio de 2021 la ejecutante interpuso recurso de apelación contra el proveído del 20 de mayo de 2021. Sostuvo que el Consejo de Estado era claro en establecer que <<(…) Cuando lo que se pretende es la ejecución de una providencia judicial mediante la cual fue impuesta una condena a una entidad pública, la jurisprudencia ha puesto de presente que, por regla general, puede hablarse de un título ejecutivo complejo integrado por la sentencia y el acto administrativo a través del cual la autoridad da cumplimiento a la orden judicial>>.

5.1.- En consecuencia, como en el caso concreto lo que se pretende ejecutar es un laudo, no hay duda de que el título ejecutivo está compuesto por la providencia arbitral y por los actos de la Administración que determinaron su cumplimiento irregular. Así entonces, la caducidad no puede iniciar su conteo sino desde que el pronunciamiento de la Administración expedido para cumplir parcialmente el laudo adquirió firmeza, lo cual acaeció el 29 de enero de 2016.

5.2.- De acuerdo con lo anterior la demanda fue radicada en forma oportuna, pues se presentó el 29 de enero de 2021, esto es, dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la Resolución 226 del 29 de enero de 2016.

6.- El 3 de noviembre de 2021 el tribunal de primera instancia concedió la alzada ante el Consejo de Estado.

⁶ Dicha sentencia quedó en firme el 6 de marzo de 2012.



CONSIDERACIONES

7.- La Subsección confirmará el auto que negó librar el mandamiento de pago por caducidad porque el título ejecutivo en este caso está conformado por la providencia contentiva de la condena,⁷ sin que los actos de ejecución o cumplimiento emitidos por la Administración integren dicho título. Por lo tanto, la caducidad de la acción ejecutiva no está ligada a las actuaciones del Estado tendientes a cumplir la condena.

8.- De acuerdo con el artículo 297 del CPACA, para los efectos de este código constituyen título ejecutivo, entre otros, <<(…) 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>>. Por su parte, el Código General del Proceso establece que serán título ejecutivo, entre otras, las obligaciones claras expresas y exigibles que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial.

9.- A partir de lo establecido por el legislador, no hay duda de que los actos de ejecución o cumplimiento de las condenas emitidos por las entidades públicas no hacen parte de los títulos ejecutivos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los tres requisitos sustanciales de los títulos de recaudo forzoso (que la obligación sea clara, expresa y exigible) se extraen directamente de la decisión jurisdiccional y de la prueba de su firmeza, sin que las actuaciones de ejecución o cumplimiento de las entidades afecten dichos requisitos.

10.- El laudo proferido el 16 de febrero de 2009 constituye una decisión de carácter jurisdiccional del cual se desprende una obligación expresa y clara a cargo del Distrito. Así mismo, de su constancia de ejecutoria resulta evidente que tal decisión quedó en firme el 23 de febrero de 2009, por lo que el período de gracia contenido en el artículo 177 del CCA inició su conteo desde dicha firmeza.

11.- De acuerdo con lo expuesto, el argumento de la apelante referente a que la caducidad de la acción ejecutiva solo debe contarse a partir del pronunciamiento del Distrito que pretendió cumplir la condena no puede ser acogido, pues no cabe duda de que la oportunidad para ejercer dicha acción inició, según el artículo 177 del CCA, pasados 18 meses desde la firmeza de la providencia arbitral, en la cual estaba contenida la obligación clara, expresa y exigible que ahora se pretende recaudar.

⁷ Solo cuando el juzgador no puede dar cuenta de tal hecho porque el expediente ordinario no fue tramitado por él ni es posible consultar la firmeza de la decisión judicial por medio de los sistemas de gestión web de la Rama Judicial.



12.- Admitir lo contrario implicaría que la entidad condenada controlara a voluntad el conteo de la caducidad, pues la oportunidad para ejercer la acción ejecutiva dependería de la fecha de expedición de los actos de ejecución o cumplimiento de las condenas. Tal conclusión es abiertamente contraria a la naturaleza objetiva de la caducidad de la acción.

13.- En cuanto a la decisión de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado proferida el 19 de mayo de 2016 dentro del expediente 22106⁸, invocada por la apelante como sustento de su argumentación, la Subsección considera que debe separarse de esta porque, como se expuso, no estima que los pronunciamientos de las autoridades administrativas que pretendan el cumplimiento de una providencia condenatoria hagan parte del título ejecutivo.

14.- En este sentido, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo señaló⁹:

<<Ahora bien, según el CPC y el CPACA la sentencia es la providencia que decide sobre las pretensiones de la demanda y las excepciones de mérito. Por tanto, es una integralidad jurídica autónoma y suficiente con fuerza de cosa juzgada, provista de ejecutividad y ejecutoriedad para que sea debida y oportunamente cumplida.

Por ello, la sentencia proferida por los jueces administrativos, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la sentencia, sin que sea necesario que se acompañe o anexe el acto administrativo que dio cumplimiento parcial a la sentencia.

(...)

En resumen: El juez no puede exigir al ejecutante de la sentencia judicial, que anexe los actos administrativos de cumplimiento expedido por la entidad de derecho público, puesto que la sentencia judicial es completa, autónoma y suficiente.

(....)

En esa medida, no se hace obligatorio para quien inicia un proceso ejecutivo arrimar copia auténtica de los actos administrativos que cumplieron parcial o totalmente la condena contenida en la sentencia, porque la carga de la prueba de quien alega el pago, es de quien se pretende beneficiar con la declaratoria del mismo>>.

15.- Así mismo, la Sala destaca que el artículo 164 numeral 2 literal k de la Ley 1437 de 2011 establece que cuando se pretende el recaudo forzoso de las condenas prescritas por laudos arbitrales, el término para solicitar su ejecución será de 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida, so pena de que opere la caducidad.

⁸ Postura que nace con la providencia del 27 de mayo de 1998 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia del consejero German Rodríguez Villamizar.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 18 de febrero de 2016, exp. 1001-03-15-000-2016-00153-00, C.P. William Hernández Gómez.



16.- Así las cosas, la Sala comparte el conteo de la caducidad efectuado por el tribunal de primera instancia debido a que los 18 meses contemplados en el artículo 177 del CCA vencieron el 24 de agosto de 2010. Siendo así, la obligación contenida en el laudo se hizo exigible partir de tal momento, por lo que la oportunidad para ejercer la acción feneció para la Unión Temporal el 25 de agosto de 2015.

17.- En cualquier caso, si se tomara como inicio del conteo la firmeza de la sentencia T-511 de 2011, la acción también estaría caducada. En efecto, dicha providencia quedó en firme el 6 de marzo de 2012, por lo que los 18 meses establecidos en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 se cumplieron el 7 de septiembre de 2013 y, por ende, la caducidad operó el 8 de septiembre de 2018.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B,

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C el 20 de mayo de 2021, en el que se negó librar mandamiento de pago por caducidad de la acción ejecutiva.

SEGUNDO: La presente providencia será notificada mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 2213 de 2022. En el sistema de información SAMAI se encuentran registrados los correos electrónicos de los apoderados de las partes. Se **ADVIERTE** a los sujetos procesales que deberán **INDICAR** cualquier modificación en la información de los canales de comunicación electrónica a la dirección ces3secr@consejodeestado.gov.co.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado