



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 12 8 FEB 2020

Auto Interlocutorio nro. _____.

MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO

ACCIÓN:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-002-2019-00142-01
EJECUTANTE:	MARIA CLAUDIA ORDOÑEZ CASTRO
EJECUTADO:	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. "FIDUPREVISORA" (PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DE LA "ESE ANTONIO NARIÑO" 3-1-55382)
ASUNTO	APELACIÓN DE AUTO – CADUCIDAD - CONFIRMA

I. OBJETO DE LA DECISION

Decide la Sala el recurso de apelación, propuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio No. 2.054 del 29 de julio de 2019, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante el cual se rechazó la demanda ejecutiva por caducidad.

II. ANTECEDENTES

La señora MARIA CLAUDIA ORDOÑEZ CASTRO instauró medio de control de nulidad y restablecimiento en contra de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO "ESE ANTONIO NARIÑO", pretendiendo la nulidad del acto administrativo que le negó el reconocimiento y pago de acreencias laborales y prestacionales derivadas de la convención colectiva de trabajo celebrada entre el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES y el SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Mediante Sentencia del 16 de marzo de 2011, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali, accedió parcialmente a las pretensiones ordenando a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO "ESE ANTONIO NARIÑO" liquidar y pagar a la demandante, la diferencia salarial y prestacional desde su incorporación a la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO "ESE ANTONIO NARIÑO" hasta su desvinculación¹. Sentencia que fue modificada por la Sala Laboral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante providencia No. 055 del 06 de septiembre de 2012² en su parte resolutive en el sentido de "**DECLARAR** la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio ESEAN –GG-1435 del 23 de agosto de 2007, expedido por la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, por medio del cual

¹ Folios 9 a 29.

² Folios 30-49

se le niega a la actora el reconocimiento de las acreencias laborales y prestacionales derivadas de la convención colectiva de trabajo vigente en la empresa demandada” y “**CONDENAR** a la entidad demandada al pago de la diferencia entre los salarios y prestaciones sociales cancelados a la señora **MARIA CLAUDIA ORDOÑEZ CASTRO** desde el 1 de noviembre de 2004 hasta la fecha en que la actora se retire de la prestación del servicio mientras la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre el ISS y el Sindicato de la Seguridad Social SINTRASEGURIDAD SOCIAL siga vigente”.

Manifestó la parte actora que si bien la ALIANZA FIDUCIARIA S.A expidió oficio C-268138 del 04 de marzo de 2014, para el cumplimiento de las sentencias, lo cierto es que no se cumplió a cabalidad con lo ordenado. En consecuencia Instauro proceso ejecutivo pretendiendo el pago de lo adeudado.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA

Una vez abonado el proceso en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cali [por factor conexidad], el a quo profirió Auto No. 2.054 del 29 de julio de 2019, mediante el cual rechazó la demanda por caducidad de la acción, argumentando que se había superado el termino de los cinco (5) años contemplado para interponer la acción, los cuales empezaron a contar a partir del momento en el que la obligación se hizo exigible, es decir 18 meses después de la ejecutoria de la condena.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Inconforme con la decisión adoptada por el a quo, el apoderado de la parte actora recurrió la decisión en apelación³ manifestando que:

“El suscrito no comparte la decisión del A- quo de rechazar la demanda, toda vez que con fundamento en la normatividad anterior, es posible, la interrupción, o suspensión de la obligación contenida en las sentencias judiciales de primera y segunda instancia, que según el Código Civil, se dio con el reconocimiento de la obligación, esto es al momento en que la Fiduciaria Alianza, realizo el pago parcial de lo establecido en las sentencias, o con la petición elevada por el suscrito el día 12 de abril de 2013, según la voces del Código general del Proceso y el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Operó también el fenómeno de la interrupción o suspensión, entre el 10 de octubre de 2013 y 10 de febrero de 2014, con la presentación de la acción de tutela, toda vez que el objeto de ésta era dejar sin efectos la decisión de segunda instancia. Observemos, como la Fiduciaria Alianza, pese a que se presentó solicitud de pago solo procedió a éste, una vez se dictó el fallo de primera instancia que declaro improcedente la acción constitucional...”

³ Folios

V. CONSIDERACIONES:

El Tribunal es competente para resolver el recurso de apelación de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA, al sujetar a la Corporación al conocimiento de los autos susceptibles de alzada; de igual forma es procedente el recurso interpuesto atendiendo el art. 243.1 de la Ley 1437 de 2011, siendo el auto que rechaza la demanda susceptible de apelación.

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

En el caso *sub examine* corresponde a la Sala establecer si para la fecha de presentación de la demanda ejecutiva –17 de mayo de 2019-, el título constituido en la Sentencia del 16 de marzo de 2011 [primera instancia] y la Sentencia No. 055 del 06 de septiembre de 2012 [segunda instancia], era exigible o no, y por tanto establecer si es procedente librar mandamiento de pago.

5.2. TESIS

Se confirmará la providencia apelada, toda vez que en el presente asunto se encuentra demostrado que el término para presentar la demanda ejecutiva feneció.

Para arribar la anterior decisión, se realizará: i) un recuento normativo sobre el proceso ejecutivo, ii) la caducidad en el proceso ejecutivo, iii) la suspensión del termino de caducidad y iv) aplicarlo al caso concreto.

5.3. DEL PROCESO EJECUTIVO

El art. 422 de la ley 1564 de 2012 estableció que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles y de forma consecuente, el art. 430 ibídem señaló que presentada la demanda acompañada de documento que **preste mérito ejecutivo** se puede librar mandamiento de pago, en la forma solicitada por la parte ejecutante o en la que aquel considere legal.

Todo ello, en consonancia con lo establecido en el art. 297 de la ley 1437 que con relación al caso concreto indica que constituyen título ejecutivo, 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.

Conforme a lo señalado hasta aquí, se puede colegir que se puede ejecutar i) las obligaciones claras, expresas y exigibles y, ii) aquellas que emanen del deudor o de una sentencia debidamente ejecutoriada.

El título ejecutivo contiene requisitos de forma y de fondo. Los primeros miran el documento o documentos que conforman una unidad jurídica y que emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el 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. Mientras **Las exigencias de fondo** atañen a que de estos documentos aparezca, a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, una obligación clara, expresa y exigible.

En el caso concreto, el título que se pretende ejecutar, emana de providencias judiciales emitidas en vigencia del anterior estatuto administrativo –decreto 01 de 1984- y que datan del año 2009, por lo que como primera medida se analizará si su exigibilidad se encuentra inhibida por caducidad.

Una obligación es **exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición**. A partir del 2 de julio de 2012 entró a regir la ley 1437 de 2011, señalando en su art. 318 que “*se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia*”, dejando vigente los plazos o estipulaciones emitidas con anterioridad a ella.

5.4. LA CADUCIDAD EN EL PROCESO EJECUTIVO.¹

La caducidad está definida como “un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal”.

Cuando se pretende la ejecución de títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el término para solicitar su ejecución es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida⁴, el cual de conformidad con el Decreto 01 de 1984, era de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia⁵; y ahora con la Ley 1437 de 2011, es de 10 meses siguientes a la ejecutoria de la misma cuando se trate de fallos de condena al pago de sumas de dinero.

5.5. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD

Respecto a las causales de suspensión del término de caducidad en materia contenciosa administrativa, el ordenamiento jurídico colombiano ha contemplado la su suspensión en ciertos casos, como procesos de reestructuración (Ley 550 de 30 de diciembre de 1999⁶), entre otros.

El artículo 3º del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, dispone:

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 164, literal k), antes numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Este precepto tuvo su antecedente remoto con el artículo 44 de la ley 446 de 1998, pues fue sólo con esta norma que se instituyó un término especial de caducidad en títulos ejecutivos para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁵ Artículo 177 del C.C.A.

⁶ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

“Artículo 3°. Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción.

Por su parte el artículo 102 del CPACA, reza:

“Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere

necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo". (...)

5.6. CASO CONCRETO

De conformidad con el artículo 328⁷ del C.G.P, aplicable por remisión expresa del artículo 306⁸ del CPACA, se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, pronunciándose solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso interpuesto.

El a-quo el cual rechazó la demanda por caducidad de la acción, argumentando que se había superado el término de los cinco (5) años contemplado para interponer la acción.

El actor por su parte consideró que la suspensión se dio con el reconocimiento la obligación, es decir, al momento en que la Fiduciaria Alianza, realizó el pago parcial de lo establecido en las sentencias, o con la petición elevada por el suscrito el día 12 de abril de 2013. Además que entre el 10 de octubre de 2013 y el 10 de febrero de 2014, la entidad demandada presentó acción de tutela con el objeto de dejar sin efectos el fallo de segunda instancia, acción constitucional que también interrumpió el término de caducidad.

Revisadas las actuaciones y conforme con el cuadro normativo y jurisprudencial transcrito, debe confirmarse la providencia apelada pero por las razones que pasan a exponerse:

1. Si bien la ALIANZA FIDUCIARIA profirió oficio C268138 del 04 de marzo de 2014 para dar cumplimiento a los fallos, es de aclarar que el título que presta mérito ejecutivo lo componen únicamente las sentencias judiciales, ello en razón a que si bien el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 indica entre otros títulos, las sentencias ejecutoriadas de lo contencioso administrativo que

⁷ ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

⁸ ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

condene a sumas dinerarias y los actos administrativos ejecutoriados y auténticos con obligaciones claras, expresas y exigibles, lo cierto es que no se puede entender que ambos estén ligados, por el contrario son títulos independientes para el evento que corresponda. De modo que si una entidad profiere un acto administrativo en cumplimiento de una sentencia judicial, aquel no tiene una naturaleza distinta a la de ejecución, continuando el título incólume únicamente en la providencia.

2. Ahora bien, el proceso ejecutivo fue instaurado en vigencia de la ley 1437 pero no es menos cierto que el título ejecutivo invocado corresponde a sentencias proferidas bajo la anterior legislación y cuya exigibilidad quedó expresamente allí regulada, resultando por tanto aplicable el art. 177 de esa norma que en su párrafo cuarto indicó que tales condenas, además, serían ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria⁹. En consecuencia, para contabilizar el término de caducidad, que para el sublite serían los 18 meses de que trata el artículo 177 del CCA y los 5 años contemplados en el artículo 136.11 ibídem, se debe partir del término de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia, esto es, desde 13 de octubre de 2012 (folio 51), por lo que se hizo exigible a partir del 14 de marzo de 2014 y la demanda ejecutiva fue formulada por el demandante en sede judicial el 17 de mayo de 2019, es decir, pasados los 5 años establecidos.
3. De otra parte, se tiene que las sentencias proferidas en primera y segunda instancia condenaron a la E.S.E. Antonio Nariño, entidad sobre la que el Gobierno Nacional mediante Decreto 3870 de 2008 dispuso la supresión y liquidación, proceso liquidatorio en el que se señaló un plazo de dos (2) años para su culminación (2008-2010), el cual a través del Decreto 4814 de 2010 fue prorrogado hasta el día treinta y uno (31) de marzo de 2011, es decir, seis meses antes de que se emitiera fallo en primera instancia y un año y medio antes respecto al fallo proferido por el Tribunal.
4. Finalmente, el Consejo de Estado en sentencia del quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015) dentro del proceso radicado nro. 76001-23-33-000-**2015-01089**-01, ordenó el cumplimiento del parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, en el que se dispuso la subrogación de las obligaciones del ISS liquidado, en materia de condena de sentencias contractuales y extracontractuales a los Ministerios de Salud y Protección Social y Hacienda y Crédito Público, cobijando por ende, a la extinta E.S.E. Antonio Nariño al estar adscrita al primero de ellos.

⁹ Sección Segunda, providencia del 14 de julio de 2016, expediente: 250002342000 201403766 01 (1296 – 2015) Ahora, en el caso de las condenas impuestas a las entidades públicas a través de las sentencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Decreto 01 de 1984 señaló un plazo para la efectividad de las mismas y es el previsto en el artículo 177, en donde se dispone que *“Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria...”*, lo que significa que solo hasta el vencimiento de este plazo, la condena impuesta a una entidad de derecho público **se hace exigible y por ende ejecutable**.

