



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (07) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 33 33 004 2017 00404 01
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO CONTRACTUAL
DEMANDANTE: MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN
DEMANDADO: CAJACOPI. EPS

Revisado el proceso de la referencia, procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, interpuesto por la apoderada del MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN- META, contra el AUTO proferido el 8 de agosto de 2018, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se negó el mandamiento de pago por caducidad.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN presentó demanda ejecutiva en contra de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO, con el objeto de obtener el pago de \$71.060.731, por concepto de capital contenido en las actas de conciliación del 14 de septiembre y de 26 de diciembre de 2011, resultado de los saldos a favor del ente territorial en la ejecución de contratos de aseguramiento de población perteneciente al régimen subsidiado durante los años 2008, 2009 y 2010, solicitando además el pago de intereses moratorios desde el 14 de febrero de 2013 hasta que se efectuó el pago total del capital.

Repartida la demanda le correspondió su conocimiento al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, que mediante auto del 8 de agosto de 2018 (fl. 18-19), negó el mandamiento solicitado por existir caducidad del medio de control.

Para lo cual, en primer lugar explicó que, como quiera que los contratos celebrados en 2008, 2009 y 2010 fueron liquidados en el año 2011, para el momento de presentarse la demanda (21 de noviembre de 2017) ya habían transcurrido 5 años, operando así la caducidad.

En segundo lugar, expresó que si el cómputo de caducidad se realizara desde la fecha de las actas de conciliación y cruce de cuentas, ocurriría lo mismo, pues una de ellas data del 14 de septiembre de 2011, haciéndose exigible a los 15 días hábiles siguientes a su firma (5 de octubre de 2011), por lo que la demanda debía presentarse el 6 de octubre de 2016, lo que no ocurrió.

Y la siguiente fue suscrita el 26 de diciembre de 2011, acordando que los dineros debían ser descontados de los pagos mensuales de financiamiento del régimen subsidiado de salud de los meses de enero, febrero y marzo del año 2012, por tanto la obligación se hizo exigible el 1 de abril de 2012, venciendo de esa forma los 5 años de caducidad en abril de 2017, razón por la que concluye el a quo que operó la caducidad.

Por último, reseñó la primera instancia que no podía contarse la caducidad desde el mes de marzo de 2013 como lo pide el ejecutante, que aduce que solo en ese momento tuvo certeza que no era posible realizar los descuentos acordados en la conciliación, toda vez que ni de la Resolución 393 de 2013, ni de otro documento obrante en el expediente se puede establecer que esa era la fecha en la que definitivamente evidenció que no podía cumplir la obligación.

Además, la reforma en el sistema de regalías se dio mediante Acto Legislativo 05 de 2011, es decir, antes de proferirse las actas de conciliación.

Frente a esta decisión la apoderada del ente territorial presentó recurso de apelación, indicando que no considera relevante haber aportado el acta de liquidación de los contratos sobre los cuales se efectuó la conciliación, como quiera que ese no es el título ejecutivo.

Señala que si bien se menciona el acta de fecha 14 de septiembre, lo cierto es que la obligación está únicamente contenida en el acta de 26 de diciembre de 2011, en la que se incluyó lo que se había pactado en el acta anterior, conformándose así un solo título ejecutivo.

Resalta que en el contenido del acta de 26 de diciembre de 2011, se estipuló claramente que el pago se haría con el total del recurso que se liquidara por esfuerzo propio para los meses de enero, febrero y el saldo que existiere para el mes de marzo de 2012, es decir, que el pago no se realizaría en esos meses sino cuando se liquidara el esfuerzo propio correspondiente a recursos de regalías.

Adicionalmente, expresa que el Acto Legislativo 05 de 2011, estipuló que se debía expedir una Ley que regulara el Sistema General de Regalías, para lo cual, el Congreso contaría con 9 meses, luego de que el Gobierno radicara el proyecto dentro de los 3 meses siguientes a la promulgación del acto legislativo.

De igual forma, menciona que allí se facultó al Gobierno a proferir decretos con fuerza de ley, en razón a lo cual, se expidió el Decreto 4923 de 2011 que en el artículo 145 se refirió a cofinanciación de la Nación en la cobertura del régimen subsidiado de las entidades territoriales que destinaron recursos de regalías para dicho fin, como PUERTO GAITÁN, y finalmente, se expidió la Ley 1530 de 2012, *"la cual en el artículo 145 se refirió nuevamente a la cofinanciación de la Nación en la cobertura del Régimen Subsidiado de entidades territoriales productoras que destinaron regalías al régimen de transición, pero hasta esa fecha no se conocía como sería el manejo de esos recursos destinados por la Nación a la cofinanciación mencionada"*, siendo solo a través del Decreto 2710 de 2012 que se reguló este tema.

Señala que durante el año 2012 el municipio no recibió recursos de regalías para financiar el régimen subsidiado y por ende, no registró ningún concepto de esfuerzo propio que pudiera destinarse al cumplimiento de la obligación que hoy se ejecuta.

También, describe que fue con el Decreto 2710 de 2012 que se determinó que los recursos de esfuerzo propio ya no serían entregados a los municipios sino directamente a los prestadores de salud autorizados por las EPS, por tanto, no era posible realizar el descuento acordado, además, fue en la Resolución 393 de 14 de enero de 2013, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que se concretó la suma que recibiría el municipio por cofinanciación, la cual fue distribuida entre las EPS que debían informar a qué IPSS debían girarse los dineros, no pudiendo el municipio hacer los correspondientes descuentos.

Finalmente aduce que por todo esto, solo hasta finales de 2013 pudo cumplir a CAJACOPI girándole los recursos de esfuerzo propio de los que no pudo descontar ninguna suma, dado que solo podían destinarse a las IPS.

Por lo anterior concluye que *"Con anterioridad a la reglamentación que se derivó del Acto legislativo No. 05 de 2011 el Municipio podría realizar apropiaciones presupuestales por concepto de regalías siendo procedente el descuento previsto en el acta del 26 de Diciembre de 2011, y con posterioridad a dicho acto legislativo quedo en suspenso como sería la cofinanciación que asumía la Nación frente a entidades territoriales que destinaban regalías al régimen subsidiado, lo cual solo se regulo con el Decreto 2710 de 2012, la resolución 393 del 14 de Febrero de 2013."* (sic)

CONSIDERACIONES

I. Competencia

La Sala es competente para pronunciarse en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del C.P.A.C.A., y artículo 438 del C.G.P.

II. Problemas Jurídicos:

El problema jurídico principal que debe abordar la sala en este momento procesal, acorde con el sustento de alzada y la decisión del *a quo*, si bien se contrae a verificar la caducidad del medio de control empleado por el ejecutante, no puede desconocerse que para ello previamente resulta indispensable determinar a partir de qué momento se hizo exigible la obligación cobrada, habida cuenta que la legislación toma ese momento como punto de partida del cómputo¹.

Así las cosas, el problema jurídico previo, se contrae a determinar si en el presente asunto la obligación que emana del título ejecutivo es o no exigible habida cuenta que la condición a la que fue sometida no se cumplió en la forma pactada, por causas no atribuibles al acreedor.

En caso positivo, deberá a partir de su exigibilidad comprobarse si ha operado la caducidad del medio de control como lo adujo la primera instancia.

III. Tesis:

La respuesta al problema jurídico previo planteado, es en sentido positivo, dado que la voluntad de las partes era la de efectuar el pago de la deuda que CAJACOPI EPS tenía con el MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN con los pagos que este hiciera por concepto de esfuerzo propio a la EPS con dineros provenientes de las regalías, los cuales si bien es cierto no fueron entregados en la forma que se pactó en la conciliación, no puede desconocerse que tal situación se debió al cambio normativo en el Sistema General de Regalías cuya implementación sucedió con posterioridad al acuerdo conciliatorio, aunado a que finalmente a la EPS le fueron asignados tales recursos, pero ya no a través del ente territorial sino directamente de la Nación, por ende, la voluntad de las partes no se vio alterada con la nueva normativa ni la obligación pactada se extinguió, variando únicamente la forma en que debería realizarse el pago, ya no por deducción sino por entrega o pago directo que debía hacer la EPS.

En cuanto al problema jurídico principal, el mismo se responde en sentido que no ha operado la caducidad, como quiera que la exigibilidad de la obligación se concretó el 11 de abril de 2013, cuando el orden nacional a través de la circular externa 211485 puso a disposición de la EPS CAJACOPI los recursos de cofinanciación que venían siendo entregados por el MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN conforme al régimen anterior de regalías, en el que claramente las partes evidenciaron que aunque se cumplió la

¹ Literal k del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. (...) "Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida"

condición a la que fue sometido el pago, la misma no podría cumplirse en la forma pactada, por ende, quedó habilitado el ente territorial para acudir a la administración de justicia con el fin de satisfacer la obligación.

IV. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto:

Resulta necesario recordar que antes del Acto Legislativo 05 del 18 de julio 2011, "por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones", ese sistema estaba regulado en los referidos artículos constitucionales y en las Leyes 141 de 1994² y 756 de 2002³.

De las normas constitucionales (art. 360 y 361), se establece que antes del año 2011, las regalías se asignaban tanto a los departamentos como a los municipios en cuyo territorio se adelantaran explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportaran dichos recursos o productos derivados de los mismos, como al Fondo Nacional de Regalías que usaría los recursos para la "promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales".

En cuanto al uso que podía darse por parte de los municipios a las regalías, el artículo 15 de la Ley 141 de 1994, dispuso que se podrían invertir en proyectos dirigidos a la "construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental **y para los destinados en inversiones en los servicios de salud**, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales (...) Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria".

Sin embargo, ésta situación cambió con la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 05 de 2011, en el que se modificaron los artículos 360 y 361 constitucionales, creando el Sistema General de Regalías conformado por un conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones relacionados con los dineros provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

De igual forma, se indicó que los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de "proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación;

² "Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones."

³ "Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones."

para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”, indicándose que “Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización”.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación⁴, la reforma buscaba generar un manejo responsable y eficiente de los recursos de regalías, establecer un ahorro para el futuro que permitiera estabilizar el entorno económico, mejorar las condiciones de equidad social y regional e impulsar el desarrollo del país, impulsar el crecimiento económico en el largo plazo y sobre todo redistribuir las regalías en todo el territorio nacional de forma equitativa, sin importar se si se explotaban o no recursos naturales no renovables.

Ahora bien, en ejecución de la reforma el gobierno nacional expidió el Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, por medio del cual *“se garantiza la operación del Sistema General de Regalías”,* en el que se dispusieron sus objetivos, fines, órganos, el ciclo de las regalías de manera global, la inversión de los recursos, el régimen presupuestal, el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación y la orden de liquidación del Fondo Nacional de Regalías.

En el artículo 145 de la esta norma, se expresó en cuanto a la cobertura en salud y educación que *“Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición del presente decreto, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso 2º del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia del presente decreto tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto.”*

Tal disposición se mantuvo en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, por la cual *“se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.”*

Posteriormente, como reglamentario del artículo 145 Decreto 4923 de 2011 y la Ley 1530 de 2012, se expidió el Decreto 2710 del 27 de diciembre de 2012, en el que *“regula la cofinanciación de la Nación en la cobertura del Régimen Subsidiado de entidades*

⁴ http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf

territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Régimen”, disponiendo en su artículo 6 lo siguiente:

*"Artículo 6°. Reconocimiento a las entidades territoriales. De acuerdo con la entrada en vigencia del Decreto Ley 4923 de 2011 y de la Ley 1530 de 2012, **la cofinanciación de la Nación será por un período de diez (10) años y se reconocerá por año completo a partir del año 2012**, según la metodología, criterios y lineamientos previstos en el presente Decreto.*

PARÁGRAFO 1. En el evento en que las entidades territoriales hayan girado recursos propios, para el pago de esfuerzo propio del régimen subsidiado que venían financiando con regalías en el año 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social a través mecanismo financiero previsto en el Decreto 4962 de 2011 girará estos recursos a la cuenta maestra del régimen subsidiado de la entidad territorial."

PARÁGRAFO 2. En el evento en que las entidades territoriales no hayan girado los recursos de cofinanciación de esfuerzo propio que venían destinando con regalías en el año 2011, deberán reportar al Ministerio de Salud y Protección Social los montos no pagados, y el Ministerio a través mecanismo financiero previsto en el Decreto 4962 de 2011 girará estos recursos a los prestadores de servicios de salud autorizados por las Entidades Promotoras de Salud."

Seguidamente, según se advierte de la nota externa 211485 del 11 de abril de 2013 (fl. 24), expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, de los \$192.000.000.000 asignados como "*Recursos para cofinanciación de coberturas en educación y salud de las entidades territoriales productoras, artículo 145 de la Ley 1530 de 2012*", durante la vigencia 2012 se giraron \$138.654.710.914,23 al FOSYGA, restando un saldo de \$53.204.155.197,20.

De este saldo, le correspondió al MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN la suma de \$824.357.025,10, los cuales fueron distribuidos entre las EPS CAJACOPI, CAPRECOM, MALLAMAS, PIJAOS y SOLSALUD, por concepto de "*recursos no pagados a las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado por parte de las Entidades Territoriales*".

Así mismo, se indicó que conforme a lo dispuesto en el Decreto 2710 del 27 de diciembre de 2012, las EPS debían remitir al Ministerio de Salud y Protección Social los montos y el listado de la IPS a las cuales se les girarían los recursos.

De otro lado, tenemos que conforme se describe en la demanda ejecutiva, entre el MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN y CAJACOPI EPS, se suscribieron contratos de aseguramiento de población perteneciente al régimen subsidiado para los años 2008, 2009 y 2010, en los que al momento de liquidarse quedaron saldos a favor de cada uno de los contratantes.

Por este motivo, entre las mismas partes, el día 14 de septiembre de 2012 se celebró un acuerdo conciliatorio denominado "*ACTA DE CONCILIACIÓN Y CRUCE DE CUENTAS DE OBLIGACIONES ADQUIRIDAS EN LOS SALDOS DE LIQUIDACIONES DEL CONTRATO No. 505682010001 Y SALDO PENDIENTE POR CANCELAR DE LA EPS-S CAJACOPI POR*

LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE LA VIGENCIA 2008, ENTRE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE PUERTO GAITÁN- META Y LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ATLÁNTICO "CAJACOPI EPS" (fl 7-8), en la que se indicó que la EPS adeudaba al municipio la suma de \$113.412.916,38 y este a ella el valor \$42.352.185,33.

Por ende, al aplicar la figura de la compensación o "cruce de cuentas" como se denominó en el acto jurídico, quedó un saldo a favor del municipio ejecutante de \$71.060.731, el cual la EPS se comprometió a pagarlo dentro de los 15 días siguientes a la firma del acta, lo que no sucedió.

En vista de lo anterior, el día 26 de diciembre de 2011 (fl. 9-10), las partes celebraron un nuevo acuerdo reemplazando el anterior, en el que estableció que los dineros adeudados por CAJACOPI al MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN (\$71.060.731), serían cancelados de la siguiente forma:

"La EPS-S manifiesta que su intención es de reintegrar los recursos al municipio, por lo tanto ha tomado la decisión de hacerlo a través de descuento, del pago mensual correspondiente a esfuerzo propio que el municipio realizaría para la vigencia 2012, de la siguiente manera:

El total de recurso que se liquide por esfuerzo propio para los meses de enero y febrero del 2012 y el saldo que existiere para el mes de marzo de 2012".

Sin embargo, según certificación expedida por el Secretario Administrativo y Financiero del ente territorial ejecutante (fl. 11), se tiene que *"revisado el Presupuesto del Municipio de Puerto Gaitán vigencia fiscal 2012, en los rubros a que hace referencia el Régimen Subsidiado no se encontró partida por concepto de esfuerzo propio que financiara dicho proceso; en vista que a partir de 2012 se empieza a manejar recursos Sin Situación de Fondos, los cuales son manejados de manera directa por la nación".*

En ese mismo sentido la Directora Local de Salud (fl. 12) informó al municipio que el acuerdo conciliatorio realizado el 26 de diciembre de 2011 se llevó a cabo bajo la premisa que ***"para la fecha de suscripción del acta el Municipio de Puerto Gaitán cofinanciaba el régimen subsidiado con recursos de regalías, por lo que era viable en ese momento realizarles el descuento. Sin embargo, para la vigencia 2012 el municipio no recibió recursos correspondientes a regalías para financiar el régimen subsidiado debido a la modificación realizada"*** en las normas atrás citadas.

Así mismo, explica que pasaron *"todo el 2012 si recibir los recursos para financiar el régimen subsidiado, por lo que el valor de esfuerzo propio liquidado a través de la LMA para los meses de enero a agosto de 2012 se tuvo que dejar como cuentas por pagar al no ingresar los recursos de las regalías, a partir de septiembre de 2012 la LMA no volvió a generar recursos a girar a cargo del esfuerzo propio municipal.*

Con la resolución 393 del 14 de febrero de 2013 y la nota externa 211485 del 2013, se asignaron recursos en la vigencia 2013 para dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 6 del Decreto 2710 de 2012 y sus parágrafos, con esta resolución salió la nota externa 211485 del 11 de abril de 2013 que dio a conocer la distribución de los recursos que giraría el Ministerio de Salud a las EPS-S para cubrir parte de la deuda del 2012 y el saldo el municipio lo cubrió con \$91.026.966,17 que finalmente quedaron en la última matriz de estimativo de recursos, que correspondían a recursos de esfuerzo propio del municipio, estos recursos se giraron a las IPS que autorizaron las EPS-S por que el decreto 2710 de 2012 lo dejó estipulado así en el parágrafo 2 del art. 6.

Por esta razón, de los recursos que se le debían a Cajacopi en el 2012 que en total eran: \$200.335.554,39 el Ministerio giró de manera directa \$180.420.17,52 al Hospital Departamental de Villavicencio a nombre de la EPS-S CAJACOPI y el municipio giro igualmente el Hospital Departamental \$19.915.396,87, liquidándose así la vigencia 2012 y quedando el municipio a paz y salvo con la EPS- S CAJACOPI por concepto de pago del esfuerzo propio”.

Descendiendo al caso concreto, lo primero que debe recordarse es que el artículo 422 del CGP, dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones que sean claras, expresas y exigibles, y su vez, el artículo 430 de la misma normatividad, señala que si la demanda está acompañada del documento que presta mérito ejecutivo, entendido como aquel que contiene obligaciones que cumplen con las anteriores condiciones, el juez librará el mandamiento ordenando al demandado que cumpla con las mismas, en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal.

Respecto de estos requisitos de fondo que se exigen frente a la obligación objeto de ejecución, esto es, la claridad, exigibilidad y su explicitud en el documento, debe tenerse presente que de ellos el que nos interesa abordar en este momento es el de la exigibilidad, que guarda relación con que se trate de una obligación pura y simple, esto es, que no esté sometida a plazo o condición, o que si está sometida a uno de ellos o a ambos, se haya verificado su cumplimiento conforme a la voluntad de las partes o por virtud de la ley.

Así las cosas, indiscutiblemente la obligación cuya ejecución se pretende está contenida en el documento suscrito entre el MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN y CAJACOPI EPS el día 26 de diciembre de 2011 que obra a folio 7 y 8 del expediente.

Arriba la sala a esta conclusión, porque como se dijo anteriormente, en el acuerdo del 14 de septiembre de 2011, precisamente se acordó sobre los valores que se debían mutuamente las partes contratantes, haciendo uso de la compensación⁵ como modo de

⁵ Código Civil, "Artículo 1714. <COMPENSACIÓN>. Cuando dos personas son deudoras una de otra, se opera entre ellas una compensación que extingue ambas deudas, del modo y en los casos que van a explicarse."

extinción de la obligación, sin embargo, como quiera que quedó un saldo a favor del ente territorial (\$71.060.731), es decir, se extinguió totalmente lo adeudado por el ente territorial a la EPS, pero solo parcialmente lo que esta le adeudaba a aquel como consecuencia del contrato de aseguramiento terminado, por tal razón, se dispuso entonces que el mismo sería cancelado dentro de los 15 días siguientes a la suscripción de aquella acta.

Una vez vencido este término la EPS no dio cumplimiento a lo pactado, por lo que las partes se reunieron otra vez el 26 de diciembre de 2011 (fl. 9-10), y ante la voluntad del deudor de cumplir con su obligación de pago, lo cual se pretendía hacer con los recursos que por esfuerzo propio⁶ le girara el municipio, acordaron que de estos dineros se efectuaría el correspondiente descuento una vez se liquidaran los meses de enero, febrero y marzo de 2012.

Es decir que, en este acuerdo conciliatorio las partes reconocieron la existencia de una obligación de dar sumas de dinero de CAJACOPI EPS para con el MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN, por el valor \$71.060.731, resultante de la aplicación de la compensación realizada entre los saldos de los contratos celebrados por ellas para el aseguramiento del régimen subsidiado por los años 2008, 2009 y 2010, cuyo pago se efectuaría con los dineros que el municipio girara a la EPS por esfuerzo propio provenientes de las regalías.

Y se afirma que los dineros provenían de las regalías porque aunque en el acuerdo conciliatorio (título ejecutivo), no se indica el origen de los recursos por esfuerzo propio, también los es que la directora local de salud (fl. 12), indicó claramente que el municipio cofinanciaba el régimen subsidiado con recursos de regalías y por eso era viable en ese momento hacer el correspondiente descuento.

Además, según se explicó en apartes anteriores, antes de la implementación del Sistema General de Regalías (año 2012), los entes territoriales percibían estos recursos, siendo obligatorio destinar una parte de ellos para inversión en servicios de salud, que en este caso por ser esfuerzo propio serían exactamente servicios en salud del régimen subsidiado, resultando así claro que los recursos con los que se pretendía hacer el pago provenían de las regalías.

Así las cosas, en cuanto a la exigibilidad de la obligación, se observa que las partes conforme al régimen de las regalías, vigente al momento de suscripción del acuerdo, decidieron que el ente territorial de las sumas que por esfuerzo propio liquidara para los meses de enero, febrero y marzo de 2012, descontaría la suma adeudada por la EPS,

⁶ "Se entenderá por Esfuerzo Propio de las Entidades Territoriales, los recursos públicos adicionales a los que por Ley financian el Régimen Subsidiado, que éstas destinen para su financiación, la cual deberá sostenerse en el futuro con cargo a fuentes diferentes a las definidas en la Ley;" (parágrafo 2, artículo 3, Acuerdo 164 de 2000, expedido por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud del Ministerio de Salud)
<http://www.saludcolombia.com/actual/htmlnormas/Acuer164.htm>

manifestando ésta claramente que era su voluntad reintegrar los dineros al municipio con esos recursos.

No obstante, como ha podido notarse, existe una situación particular que impidió que la condición se cumpliera en la forma convenida por las partes, pues aunque el Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011 que modificó sustancialmente los temas relacionados con las regalías en Colombia fue expedido con anterioridad a la firma del acuerdo conciliatorio (26 de diciembre de 2011), lo cierto es que solo fue hasta la expedición del Decreto 2710 del 27 de diciembre de 2012 que se evidenció que la Nación cofinanciaría la cobertura del régimen subsidiado de entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho régimen, transfiriendo directamente los recursos a las IPS autorizadas por las EPS, tal y como se dejó ver al inicio de este capítulo.

Situación que se confirma con la certificación expedida por el secretario administrativo y financiero del municipio ejecutante (fl. 11), en la que se indica que para el año 2012 los recursos por esfuerzo propio para el régimen subsidiado son manejados de manera directa por la Nación y con el oficio expedido por la directora local de salud (fl. 12), que señala que para el año 2012 no se recibieron recursos correspondientes a regalías por la modificación legislativa antes mencionada.

En esas condiciones, en principio podría afirmarse que en este asunto no se cumplió la condición a la que fue sometida la obligación, lo que daría lugar a negar el mandamiento de pago, por ausencia de uno de los requisitos de fondo del título ejecutivo.

Sin embargo, debe tenerse presente que la voluntad de la parte obligada (EPS CAJACOPI) era pagar la obligación que tenía con su acreedor (MUNICIPIO DE PUERTO GAITÁN), lo cual haría con los recursos que recibiría de aquel por concepto de esfuerzo propio, esto es, regalías para financiar el servicio de salud en el régimen subsidiado, lo que indica que el cumplimiento de la obligación dependía de la liquidación y pago de esos recursos.

Para lo cual, haciendo uso de la legislación en ese momento vigente sobre regalías, pactaron que la forma en que se ejecutaría ese pago sería a través de un descuento realizado por el ente territorial sobre el monto de los dineros liquidados correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo de 2012.

Por manera que, para entender el cumplimiento de la condición se hace necesario diferenciar entre la condición propiamente dicha y la forma de cumplir la obligación de pago, de este modo, se tiene que el pago de la deuda estaba sujeto a la liquidación y giro de los recursos que por concepto de esfuerzo propio derivado de las regalías hiciera el municipio a la EPS de los meses de enero, febrero y marzo de 2012.

Siendo entonces posible para ese momento que el municipio realizara el descuento correspondiente como forma de ejecutar o asegurar el pago, habida cuenta que los recursos de regalías eran dirigidos de la Nación a los entes territoriales y ellos distribuían a las EPS por concepto de esfuerzo propio para financiar la salud del régimen subsidiado.

Empero, con el cambio legislativo, esa posibilidad desapareció, ya que según quedó visto en la Resolución 393 de 2013 (fl. 39), la circular externa 2111485 del 11 de abril de 2013 (fl. 24) y el oficio de la directora local de salud (fl.12), a la EPS CAJACOPI le fueron asignados los dineros que por cofinanciación le correspondía entregar al ente territorial que ascendían a la suma de \$180.420.157,02, cuya entrega a las IPS debía autorizar.

En ese orden de ideas, se observa que definitivamente la condición fue cumplida el 11 de abril de 2013, dado que los recursos con los que se pretendía satisfacer la obligación de dar una suma de dinero al ente territorial, fueron asignados directamente por la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social a CAJACOPI EPS en esa fecha, quedando en manos de ésta la autorización para transferirlos a las instituciones prestadoras del servicio de salud.

Cuestión diferente es que sobre los mismos el municipio no hubiera podido hacer los descuentos pactados ni la EPS realizado el pago directamente al ente territorial, por causas que no les son atribuibles, como lo es el cambio de legislación sobre las regalías, cuyo impacto se desconocía hasta la expedición del Decreto 2710 del 27 de diciembre de 2012, en el que también quedó claro que CAJACOPI EPS no recibiría directamente estos dineros, pues serían girados con su autorización a las correspondientes IPS.

Por manera que, según lo antes dicho, en el asunto tenemos una obligación exigible a partir del 11 de abril de 2013, momento en el cual el orden nacional puso a disposición de la EPS los recursos de cofinanciación que venía entregando el municipio ejecutante, y allí las partes, tuvieron certeza que no podrían realizarse los descuentos según lo pactado y menos aún pagarse la obligación con estos recursos, dado que las beneficiarias de los mismos serían las IPS, por ende, el acreedor quedó libre para acudir a la acción ejecutiva.

Siendo esto así, procede la sala a analizar el fenómeno de la caducidad, del que brevemente se recuerda que éste se configura cuando el plazo establecido en la ley para instaurar algún tipo de acción, hoy medio de control, ha vencido, por ende puede decirse que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, que la caducidad de la acción, hoy denominado *oportunidad para presentar la demanda*, ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción⁷.

Pues bien, con relación al proceso ejecutivo, como el que hoy nos ocupa, el numeral 2, literal k del artículo 164 del C.P.A.C.A, establece que: "*Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida*".

En el particular tenemos que la obligación se hizo exigible el 11 de abril de 2013, según se explicó párrafos atrás, por ende, en el caso particular lo indicado es computar el término de caducidad a partir del 12 de abril de 2013, por tanto su vencimiento ocurría el 12 de abril de 2018.

Y como quiera que la demanda ejecutiva fue presentada el 21 de noviembre de 2017, según acta de reparto obrante a folio 16 del expediente, debe concluirse que la demanda fue presentada en tiempo.

Por consiguiente, no le asiste razón al *a quo* en las diferentes formas que efectuó el computo de la caducidad en el asunto, pues no se estaba pretendiendo la ejecución del contenido de actas de liquidación de contrato y menos aún de un acuerdo cuyo contenido había cambiado, quedando así finalmente manifestado en el acuerdo del 26 de diciembre de 2011.

Y tampoco puede tenerse como fecha en que se hizo exigible la obligación el 1 de abril de 2012, por cuanto como bien lo afirmó el demandante, lo dispuesto en el acuerdo fue que la obligación se cumpliría con los recursos que se giraran derivados de la liquidación del esfuerzo propio del ente territorial de los meses de enero, febrero y marzo de 2012, lo cual podría suceder en cualquier momento del año, pues la liquidación estaba sujeta al giro de las regalías que hiciera el orden nacional, aunado a que como también se explicó, la condición se cumplió el 11 de abril de 2013, cuando dichos recursos quedaron a disposición de le EPS, pero solo para autorizar su giro a las respectivas IPS, situación que no fue analizada en la primera instancia.

⁷ Entre otros, auto de 26 de marzo de 2007 (expediente 33372).

Por último, resulta conveniente señalar que si bien es cierto el acta de fecha 14 de septiembre de 2012 (fl. 7-8), fue suscrita por el alcalde del municipio de Puerto Gaitán, mientras la firmada el 26 de diciembre de 2011 (fl. 9-10), lo fue por la jefe de oficina de salud de ese municipio, tal situación no es susceptible de análisis en este momento procesal, puesto que la misma pertenece a la esfera de la validez del acto jurídico y en este momento nos encontramos valorando el cumplimiento del requisito sustancial de la exigibilidad del título ejecutivo contenido en el acta de 26 de diciembre de 2011, que fue objeto de la decisión impugnada lo que de entrada excluye cualquier pronunciamiento sobre la validez del acto que pudiera estar afectada por falta de competencia de quienes lo suscriben.

En consecuencia, la sala revocará la decisión del *a quo*, y en su lugar, ordenará que se decida sobre el mandamiento de pago, teniendo en cuenta las consideraciones de este proveído y los demás aspectos propios que deben ser analizados en la respectiva decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **REVOCAR** el auto proferido el 8 de agosto de 2018, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que negó el mandamiento de pago por caducidad del medio de control.

SEGUNDO: En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen para que decida sobre el mandamiento de pago solicitado atendiendo a las consideraciones de este proveído.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 7 de marzo de 2019, según Acta No. 009.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ