



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DESUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE COROZAL
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
TEMA: APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO.

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en contra de la providencia del 11 de septiembre de 2013, proferida por el Juzgado 5° Administrativo del Sincelejo con función del sistema oral; que rechazó el asunto de la referencia, incoado por BONNY SUÁREZ ARRIETA, contra el municipio de Corozal, debido a que la sentencia cuya ejecución se pretende, no es ejecutable por cuando no ha finalizado el término prescrito en el artículo 177 del C.C.A., de 18 meses, para tal procedimiento.

II. ANTECEDENTES

2.1. El ejecutante BONNY SUÁREZ ARRIETA, solicita se libre mandamiento de pago por la suma de \$124.570.620.00; por concepto de una obligación de dar – liquidación sentencia condenatoria de junio 20 de 2012-, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de este Circuito.

La demandante señala en los hechos que el juzgado quinto administrativo, de descongestión, profirió sentencia condenatoria en contra del municipio de Corozal, en donde dispuso el reintegro del demandante y el pago de todos los emolumentos laborales, con los incrementos de ley, intereses e indexación.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Precisa que, existe una obligación clara, expresa y exigible a favor del ejecutante y en contra del municipio de Corozal, conforme al artículo 192 del C.P.A.CA.

2.2. De la providencia¹:

El *a quo* se abstuvo de librar mandamiento de pago, por cuanto la sentencia integradora del título ejecutivo fue proferida por ese despacho dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado N° 2010-00150-00, promovido por el hoy ejecutante, en contra del ahora ejecutado, el 20 de junio de 2012, es decir, bajo el régimen del Decreto 01 de 1984.

Precisa que, al entrar en vigencia la Ley 1437 de 2011, ese despacho perdió competencia para seguir con el trámite del proceso, por lo que fue remitido al juzgado quinto de descongestión, en donde alcanzó su ejecutoria el 3 de septiembre de 2012; por tanto, el término de exigibilidad de la sentencia es el establecido en el artículo 177 del C.C.A., es decir, 18 meses, y no lo dispuesto en el artículo 192 del C.P.A.C.A, de 10 meses; ya que esta disposición se aplica a las sentencias dictadas en el sistema oral, a partir del 12 de julio de 2012.

Concluye afirmando que, aun cuando el título ejecutivo se encuentra integrado en debida forma, no ha logrado su exigibilidad, puesto que los 18 meses, para ello, se vencen el 4 de marzo de 2014.

2.3. Del recurso².

Inconforme la demandante con aquella decisión presenta recurso de apelación argumentando que:

*“Así las cosas, si la **“fecha de ejecutoria”** de la sentencia fue el 3 de septiembre de 2012, estando en plena vigencia la norma aludida del CPACA, se debe APLICAR PLENAMENTE, debe recordarse el viejo aforismo **“donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir”**. En efecto, la disposición mencionada habla sólo de sentencia **“ejecutoriadas”** nada más.*

(...)

*El principio **pro libertatis**, conforme a la cual la Corte Constitucional ha ordenado que cuandoquiera que existan interpretaciones divergentes sobre figuras jurídicas o normas legales, debe el intérprete siempre seleccionar la que desarrolle de mejor forma el ejercicio de los derechos constitucionales, para el caso concreto, el **derecho FUNDAMENTAL** de Acceso a la Administración de Justicia (art. 229 C.N.).*

*Ahora, dentro del **Principio de Favorabilidad laboral** (art. 53 C.N.), en caso de duda, sobre la norma a aplicar se hace **IMPERATIVO**, aplicar la que mejor desarrolle los intereses y derechos del trabajador, en este caso del demandante”.*

¹ Ver folios 26 -27 Cdno. Ppal.

² Ver folios 28 -29 Cdno. Ppal.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Con la anterior consideración, requiere sea revocada la decisión impugnada.

III. CONSIDERACIONES

Con fundamento en lo preceptuado en el artículo 153 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, que asigna la competencia a esta corporación para conocer de los recursos de apelación que se interpongan no sólo contra las sentencias, sino contra los autos dictados por los jueces administrativos, Procede la Sala a determinar lo que es la alzada en este asunto, haciendo el siguiente razonamiento:

¿Es viable la aplicación de una ley posterior, a un caso resuelto con una ley anterior?

Para definir lo que es el mérito de este asunto, se volverá por pedagogía sobre lo que es: (i) la ley en el tiempo; y (ii) el caso en concreto.

3.1.- La Ley en el tiempo

Se presenta el fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición.

Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional³ como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados; a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias, así como lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad.

Así, la H. Corte Constitucional, ha concluido, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aun no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación

³ Corte Constitucional, Sentencia T-110 de febrero 22 de 2011; M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

(tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados⁴.

Uno de los principios más elementales que rigen la aplicación de la ley es su irretroactividad, que significa que esta no debe tener efectos hacia atrás en el tiempo; sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en Sentencia No. C-549/93 ha expresado lo siguiente:

“(…)

3 Naturaleza jurídica del principio de irretroactividad de la ley

Desde los canonistas antiguos -V.gr. Pedro Lombardo-, se consideraba que, para que una ley fuese retroactiva, debía tener unas razones muy especiales que ameritaran tal efecto extraordinario. Los estudiosos del derecho canónico estimaban la irretroactividad como derecho divino, al paso que la retroactividad era de derecho humano.

La irretroactividad nace en el derecho romano y se extiende luego por el mundo, convirtiéndose en un principio de aplicación de la ley aceptado universalmente; es decir, válido en todos los tiempos y en todos los lugares.

Hay que plantearse tres interrogantes acerca de la irretroactividad de la ley: en primer lugar, cuál es su fundamento; en segundo lugar, cuál es su esencia y, en tercer lugar, cuál es su finalidad. Así puede darse un concepto nítido sobre la naturaleza jurídica del principio de irretroactividad.

3.1 Fundamento de la irretroactividad

El fundamento es la base sobre la cual se asienta o estriba una realidad, y cuando se pregunta cuál es la base que funda la realidad jurídica del principio de irretroactividad, se observa que es la necesidad de dar estabilidad al ordenamiento jurídico. Porque sin el mencionado principio se presentan confusiones sobre la oportunidad de regulación, de suerte que en muchas ocasiones con una conveniencia presente se regulaba una situación pasada, que resultaba exorbitante al sentido de la justicia, por falta de adecuación entre el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica.

“En general -escribe Valencia Zea-, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-110 de febrero 22 de 2011; M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas. Además especialmente cuando se trata de la reglamentación de toda una institución jurídica, existe verdadera imposibilidad para regular el efecto retroactivo". A. VALENCIA ZEA. Derecho Civil. Tomo I. Bogotá, Temis, 1989. p. 184.

(...).

Igualmente, la seguridad jurídica es requisito para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad. La incertidumbre ante la actuación del Estado impide la seguridad debida a cada uno de los asociados.

3.3 La finalidad de la irretroactividad

Es el sentido teleológico del principio, es decir, el para qué existe. La respuesta es para dar seguridad al ordenamiento jurídico. Al respecto son pertinentes las anotaciones que trae Juan José Soler en la Enciclopedia Jurídica Omeba:

“La irretroactividad de la ley es una medida técnica escogida para dar seguridad al ordenamiento jurídico. Su zona ontológica no está, pues, en la filosofía jurídica sino en la jurisprudencia o ciencia del derecho (...). La irretroactividad es dentro de la técnica jurídica, un principio de aplicación más que de interpretación previa. La interpretación y la aplicación son operaciones de tracto sucesivo (...). Un error corriente que conviene disipar, es el de considerar a la irretroactividad como un principio que solo sirve al interés privado. Esto explica su inclusión en casi todas las constituciones del mundo entre las garantías y derechos individuales. Pero sin negar su importancia en el Derecho Privado, resalta su trascendencia en el derecho público. Sirve al individuo pero también a la colectividad, acaso en mayor grado, porque tiende a dar firmeza al ordenamiento jurídico, que es de carácter social.”.

De allí que, un asunto iniciado bajo la vigencia de una norma, deberá finalizar en su sometimiento, puesto que la retroactividad no opera en el ordenamiento jurídico nacional.

3.2. El Sub examine:

En el caso que se examina resulta que el ejecutante obtuvo sentencia favorable el 20 de junio de 2012, proferida por el juzgado quinto administrativo, hoy con funciones en el sistema oral; empero, una vez entrada en vigencia la ley 1437 de 2011, este juzgado que conocía de los asuntos bajo el imperio del Decreto 01 de 1984, debió remitirlo a uno de descongestión para que finalizara con las notificaciones y su ejecutoria; finiquitando dicho trámite el 3 de septiembre de esa misma anualidad, según la constancia que aparece al final del reverso del folio 18 del cuaderno principal.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

La parte resolutive de la sentencia en comento, ordenó:

“(…).

CUARTO: Dichas sumas devengarán intereses moratorios, de conformidad con el inciso final del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

(…)”

Ahora bien, el artículo allí citado en su inciso 5º, literal c, previene:

“(…). Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria”

Entonces, el principio constitucional –artículo 230-, señala que los jueces están sometidos al imperio de la Ley, y es con fundamento en la misma, sobre la que debe descansar toda actuación judicial; de allí que, al estar determinada cual será la ruta para el asunto finalizado el 20 de junio de 2012, no existe sombra de duda, sobre cuál es la normatividad aplicada al caso en concreto.

Esta es la línea de raciocinio que impera a nivel nacional, siendo acogida en su totalidad por esta Corporación; de tal suerte que, se confirmará la providencia objeto de revisión.

Sobre este mismo tema se ha concluido:

“Se colige igualmente de lo anterior que la decisión fue adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró en vigencia el 02 de julio de 2012, por lo tanto, respetando los lineamientos del artículo 308 de la actual codificación, no obstante las previsiones contenidas en los artículos 192, 194, 298 y 299 ib., considera este juzgado que para determinar la exigibilidad de la condena proferida bajo aquella normativa, debe atenderse lo dispuesto por esta regla de transición, es decir, en este caso si bien el proceso deberá tramitarse por los juzgados que ingresaron al sistema de oralidad y bajo los ritos de la ley 1437 de 2011 que no hacen más que remitir al proceso ejecutivo regulado en el Código de Procedimiento Civil, la sentencia solo puede ser exigible bajo las condiciones sustantivas que imperaban al momento de ésta proferirse, esto es, bajo las premisas del artículo 177 del C.C.A. (Decreto 01 de 1984).

Ello, además, en aplicación de la regla contenida en el artículo 40 de la ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del C.G.P. (vigente dicha norma desde el 12 de julio de 2012), establece:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".

Así las cosas, como la exigibilidad del título (sentencia judicial), está dada en la misma sentencia por el artículo 177 del anterior código y cuando entró en vigencia la ley 1437 de 2011 dicho término ya había empezado a correr, deberá señalarse que la condena no es exigible hasta tanto venza dicho término.

En efecto, el artículo 177 del C.C.A. señala que cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, tales condenas, además, serán ejecutables dieciocho (18) meses después de su ejecutoria⁵, ello sin perjuicio de que como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-188 de 1999 se generen intereses comerciales y moratorios según sea el caso si se señaló o no *un plazo para el pago*.

En este caso ese es el término que se estableció en el título para su exigibilidad y funge como plazo correlativo para su cumplimiento voluntario por parte de la entidad o entidades obligadas pues, en efecto, tal como lo ha entendido no solo la Suprema autoridad Constitucional, como el Consejo de Estado, es menester insuperable guardar el tiempo en que judicialmente no se puede intentar la ejecución forzada de tales obligaciones, tal como lo prevé el citado artículo 177 del C.C.A., ya que éste tiene por objeto permitir que las entidades públicas incluyan en sus presupuestos las partidas para cumplir las condenas judiciales. Así lo resolvió la Corte Constitucional al resolver sobre la inexecutable de la expresión " dieciocho (18)" meses" contenida en el artículo citado, al decir:

"El término de dieciocho meses es indispensable para adelantar las operaciones de elaboración, presentación, aprobación y ejecución del presupuesto dentro de cuya vigencia fiscal ha de producirse el pago del crédito Judicial. Comparte esta Corte el criterio del Procurador General de la Nación: " En concepto de este despacho, el término de 18 meses de que trae el artículo 177 del Decreto 01 de 1.984 para exigir el pago coactivamente de las condenas de la Nación y de las entidades descentralizadas, aparece como razonable, teniendo en cuenta que los presupuestos se elaboran con no menos de seis meses de antelación para su vigencia fiscal que corresponde al año inmediatamente siguiente, lo cual en total equivale a 18 meses".

La norma no pretende desconocer los créditos Judiciales a cargo de la Nación y demás entidades públicas, se limita a determinar un plazo que es el adecuado para incorporar al presupuesto el gasto a que da lugar el crédito judicialmente reconocido, justamente para hacer posible su pago y arbitrar el recurso correspondiente..."

⁵ La expresión subrayada fue declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-555-93 del 2 de diciembre de 1993, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

En idéntico sentido se pronunció la Corte Constitucional, al desatar la demanda de inconstitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1.996, cuando resolvió:

"(...) los Créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto, en primer lugar el destinado al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos."

Así las cosas, solo una vez transcurridos esos 18 meses después de la exigibilidad del título **es posible adelantar** la respectiva ejecución y como en el presente caso no ha transcurrido el término previsto en la norma, no se hace viable jurídicamente librar el mandamiento de pago deprecado en la medida de esa no exigibilidad del título⁶".

Siendo amplia y concreta la providencia citada, no es menester ninguna clase de citación más; puesto que, como se reitera, esta es la línea de raciocinio imperante a nivel nacional, la cual no será variada por esta Colegiatura; máxime que, como se dejó sentado, en nuestra legislación no opera la retroactividad de ley, sino que las misma aplican hacia el futuro.

CONCLUSIÓN

Corolario de lo anterior, la respuesta al problema jurídico en este asunto será negativo, por cuanto opes legis⁷, la norma a aplicar en el caso en concreto son las establecidas en el Decreto 01 de 1984, puesto que fue bajo la vigencia de aquella normatividad cuando nació la sentencia que se pretende ejecutar; teniendo el actor que someterse al término de los 18 meses, establecido en su artículo 177 ibídem; de allí que, los 10 meses de que habla el artículo 192 del CPACA, no tenga la virtualidad de ir a conocer asuntos que se suscitaron en el pasado; todo ello, conforme quedó explicado con las sentencias transcritas de la H. Corte Constitucional, no queda duda, de cómo operan las leyes en nuestro territorio.

Son las anteriores consideraciones, las que llevan a la Sala a confirmar la providencia de septiembre 11 de 2013.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión Oral, del Tribunal Administrativo de Sucre,

RESUELVE:

⁶ Juzgado Cuarto Administrativo Del Circuito De Pereira, providencia del 10 de mayo de 2013. Juez: Herney De Jesús Ortiz Moncada.

⁷ Aforismo latino que quiere decir, de pleno derecho.

EXPEDIENTE : 70 001 33 33 005 2013 00192 01
DEMANDANTE : BONNY SUÁREZ ARRIETA
DEMANDADO : MUNICIPIO DE SINCÉ
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

PRIMERO: Confirmar la providencia de septiembre 11 de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo, con funciones del sistema oral, según lo expuesto en este proveído.

SEGUNDO: Devolver al juzgado de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

Se hace constar que esta providencia fue estudiada en la Sala de la fecha según ACTA N° 136.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado