TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA

SALA No. 5

MAGISTRADO: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, 16 JUN 2016

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: ANA MARÍA GALVIS MEDINA
DEMANDADO: NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN: 150013333003 201500037 01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el **recurso de apelación** interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante en contra **del auto proferido el 19 de noviembre de 2015** por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja mediante el cual negó el mandamiento de pago contra la **NACION – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.**

II.- LA PROVIDENCIA APELADA

Se trata del auto dictado **el 19 de noviembre de 2015** por la Juez Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, en donde se dispuso no librar mandamiento de pago de la referencia por caducidad del medio del control.

Al efecto, explicó que de conformidad con lo establecido en el literal K del numeral 2) del articulo 164 del C.P.A.C.A, el término de caducidad de la acción ejecutiva es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la

obligación, término que en el presente caso empezó a computarse desde el día 12 de noviembre de 2009 (fl. 13), fecha de la ejecutoria de la sentencia dictada el 29 de octubre de 2009 por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2006-0547, venciendo el 12 de noviembre de 2014, en consecuencia teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 26 de febrero de 2015 (fl. 54), arribó a la conclusión que operó la caducidad y procedió a no librar el mandamiento de pago solicitado.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Mediante apoderada judicial la parte actora interpuso en término recurso de apelación en contra de la decisión que dispuso no librar mandamiento de pago por haber operado el fenómeno de la caducidad. Dentro de los argumentos esgrimidos por la recurrente, es el concerniente a que el proceso ordinario se inició y culmino en vigencia del Decreto 01 de 1984, por lo que para el pago del mismo debe aplicarse la mencionada normatividad. Por tal razón el término de la caducidad debe contarse de acuerdo al artículo 136 del C.C.A. y no a lo contenido en la Ley 1437 de 2011.

La mencionada norma dispone que la demanda deberá presentarse dentro del término de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación, sin embargo, el artículo 177 del C.C.A. también dispone que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación y pago de una suma de dinero serán ejecutadas si dentro de los 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no ha cumplido.

Por tal razón, considera que luego de la ejecutoria de la sentencia se debe contar 18 meses, y a partir de esa fecha es exigible la sentencia por vía judicial, por lo que desde ese momento se cuenta el término de 5 años para demandar.

Considera entonces, que en el presente caso, no operó el término de caducidad de la acción ejecutiva.

IV CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Consiste en determinar si hay lugar o no a revocar el auto de 19 de noviembre de 2015 proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por medio del cual resolvió no librar mandamiento de pago a favor de la señora ANA MARÍA GALVIS MEDINA en contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, por haber operado la caducidad.

2. SUSTENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

2.1. De la normatividad aplicable

Sea lo primero precisar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – no contempla un procedimiento especial para el proceso ejecutivo, sin embargo por remisión expresa del artículo 306 se debe acudir al Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso el cual entró en vigencia el 1º de Enero de 2014. Por tanto, como quiera que la demanda ejecutiva de la referencia fue presentada el 26 de febrero de 2015 (fl. 54) esta será la norma aplicable.

Resulta fundamental en el presente caso determinar las normas sustanciales y procedimentales que deben aplicarse para la ejecución que pretende la demandante, en consideración a que la sentencia base de ejecución fue proferida y adquirió firmeza bajo el imperio del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y la presente acción ejecutiva se inició una vez en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

La anterior circunstancia adquiere mayor relevancia a la luz de los argumentos de la recurrente, quien afirma que el término de caducidad en casos como el sub lite debe computarse una vez cumplido el plazo de dieciocho (18) meses contenido en el Art. 177 del C.C.A. luego de la ejecutoria de la sentencia, tiempo con que cuenta la entidad para el cumplimiento de la condena impuesta y no desde la ejecutoria de la

sentencia como lo hizo el A-quo, término que una vez vencido habilita a la parte interesada para que acuda ante la jurisdicción mediante acción ejecutiva para obtener su cumplimiento.

Los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo son del siguiente tenor:

> *"Art. 176 Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento".*
>
> *Art. 177. Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial, o descentralizada al pago o devolución de una cantidad liquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para las funciones del Ministerio Público frente a la entidad condenada.*
>
> *Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán* ***ejecutables*** *ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria (...)"*

Por su parte, el artículo 192 del CPACA establece respecto del cumplimiento de las sentencias:

> *"Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad liquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.*
>
> *Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la fecha de*

ejecutoria de la sentencia. Para el efecto el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada (...)"

En cuanto a los artículos 177 del CCA y 192 del CPACA, para la Sala trascienden los aspectos de simple sustanciación o ritualidad del trámite ejecutivo, ya que además de referirse a la ejecutabilidad de la sentencia (aspecto procesal) se refiere a los intereses que causa la obligación (parte sustancial de la misma). Además, como quiera que estas condiciones están contenidas en el título, según se lee en la parte motiva y resolutiva de la sentencia, y que por principio general el título ejecutivo es inmodificable por el juez de ejecución, es al artículo 177 del CCA al que debe acudirse en cuanto al cumplimiento de la sentencia e intereses de la condena.

La jurisprudencia del Consejo de Estado[1] ha señalado en cuanto al término de caducidad de la acción ejecutiva, cuando se da cambio de legislación, que correrá conforme a la norma que estaba vigente cuando la obligación se hizo exigible.

2.2. De la caducidad de la acción

El fenómeno de la caducidad opera por la inactividad del interesado en acudir oportunamente a los medios judiciales previstos por el legislador; constituye una garantía para la seguridad jurídica y el interés general, en tanto límite para reclamar del Estado determinado derecho[2].

Esta figura jurídica, es pues, el plazo perentorio para acudir a la jurisdicción y su incumplimiento lo presume la ley como la falta de interés del demandante en el impulso del mismo; de manera que su vencimiento hace que sea imposible intentar la acción.

El Consejo de Estado en reciente pronunciamiento dispuso que la figura de la caducidad para iniciar la acción ejecutiva con el objeto de cobrar un fallo

---

[1] Al respecto ver, entre otras: CE 3, Mar. 30 de 2006, e 30086, C.P: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ y CE 3, Feb. 19 de 2009, e 24609, C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

[2] Para mayor ilustración ver: DE VIS ECHAN DI A, Hernando. COMPENDIO DE DERECHO PROCESAL Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial ABC, 1981, tomo /, p. 10. QUINTERO, Beatriz y PRIETO, Eugenio. Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Te mis 2000, p. 460.

condenatorio proferido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, constituye una sanción por el no ejercicio de la acción judicial en un término especifico, implicando la perdida de oportunidad de accionar ante la jurisdicción para hacer efectivo su derecho. Indica que *"El fenómeno de la caducidad busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso. Por esta razón, la efectividad del derecho sustancial que se busca con su ejercicio puede verse afectada"*[3]

Conforme a la providencia apelada y a los argumentos de la recurrente, el debate jurídico gira en torno al momento a partir del cual debe contarse el término de caducidad de la acción ejecutiva cuando el título está constituido por una sentencia condenatoria proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa.

La Juez de primera instancia contó el término desde el día siguiente a la firmeza de la sentencia que se quiere ejecutar, mientras que la recurrente alega que éste comenzaba a correr después de los dieciocho (18) meses a que se refiere el artículo 177 del CCA para que las sentencias sean ejecutables.

Señala el artículo 164 del CPACA:

> *"Art. 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*
> *2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*
> *K) 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 los términos del artículo 488 del CPC, son títulos ejecutivos "*las obligaciones claras, expresas y **exigibles** que consten en documentos que*

---

[3] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "A". C.P. Dr. GUSTAVO EDUARDO GDMEZ ARANGUREN. Auto de 3 de septiembre de dos mil 2014. Radicación número: 25000-23-42-000 2013-06253-01(3036-14).

provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción 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 justicia".

De conformidad con la anterior norma, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el título ejecutivo debe reunir unas condiciones formales y otras sustanciales[4]:

En cuanto a las condiciones formales, se ha dicho que la obligación que se pretende ejecutar debe constar: i) en un documento (título ejecutivo singular) o documentos (título ejecutivo complejo) que sean prueba de su existencia, auténticos y que emanen del deudor o su causante, ii) en una sentencia de condena u otra providencia que preste mérito ejecutivo en virtud de la ley.

Por su parte, las condiciones sustanciales se refieren a que la obligación a ejecutar sea clara, expresa y exigible. Ahondará la Sala en el requisito de exigibilidad de la obligación:

Ha definido la doctrina que la exigibilidad de la obligación hace referencia a la "*calidad que la coloca en situación de pago, solución inmediata por no estar sometida a plazo, condición o modo, por tratarse de una obligación pura y simple*"[5]. También se ha dicho que es *"exigible la obligación a cuyo cumplimiento ha de proceder el deudor sin dilaciones, que no está sujeta a plazo, condición o intimación de parte del acreedor, como tampoco al lleno de ciertos requisitos o a la ocurrencia de determinada actuación del acreedor,..."*[6].

El artículo 1527 del CC enseña que la obligación civil es aquella que da derecho a exigir su cumplimiento. Por regla general, las obligaciones son puras y simples, lo *cual permite hacerlas exigibles desde la celebración del*

---

[4] CE3, 70ct. 2004, e 23989, A. Hernández.
[5] LOPEZ BLANCO Hernán Fabio, Procedimiento Civil Parte Especial.
[6] HINESTROSA, Fernando. Tratado de las Obligaciones I.

acto que las origina". Sin embargo, por estipulación expresa, las obligaciones pueden someterse a condición, plazo o modo. En lo que importa al sub examine, la obligación es a plazo, cuando, a pesar de que la obligación nació, se suspende su exigibilidad o cumplimiento a un acontecimiento futuro y cierto[7] (art. 1551 CC).

El C.C.A. norma aplicable al caso, tal y como se expuso en precedencia disponía expresamente que las condenas eran ejecutables 18 meses después, haciendo referencia a las condiciones propias del título ejecutivo, es decir, a la obligación pura y simple.

En providencia de la Sección Segunda - Subsección A del H. Consejo de Estado, de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), Consejero Ponente Gustavo Gómez Aranguren, se efectuó el conteo del término de caducidad de la acción ejecutiva, en el que el título estaba constituido por una sentencia proferida por esta jurisdicción, desde el vencimiento de los dieciocho (18) meses a que se refiere el artículo 177 del CCA, considerando que a partir de esa fecha es que la obligación resulta exigible[8].

Criterio retirado en diversas ocasiones por el Consejo de Estado, Sección Segunda, así, por la Subsección "A" en auto de 3 de septiembre de 2014 proceso con Radicación No. 25000234200020130625301(3036-14) y por la Subsección "B" en autos de 16 de julio de 2015 dentro de los procesos radicados No. 25000232500020140413201 (1307- 15) y No 25000-23-25-000-2014-04132-01 (1307- 15)[9] providencia, esta última, considerada precedente, en decisiones de tutela[10].

Por lo que se concluye que si la sentencia fue proferida en vigencia del Decreto 01 de 1984, el término de caducidad será de 5 años contados a partir del vencimiento de los 18 meses que la entidad tenía para cumplir la condena.

---

[7] c.s de J., junio 25/51, C.G LXX, pag 25, citada por Heli Abel Torrado Código Civil comentado, concordado. 2 ed.

[8] Sentencia Consejo de Estado, 27 de Mayo de 2010, Radicación No. 25000232500020070052 8-01. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

[9] C.P. Dra. Sandra Lisset /barra Vólez, Radicación número: 25000-23-25-000-2014-04132-01 (1307- 15)

[10] Sección Quinta: C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, sentencia de febrero 4de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: /1001-03-15-000-2015-02942-00(AC) y C.P. Dra. Rocío Araújo Úñate, sentencia de 11 de febrero de 2016, expediente radicación número: 11001-03-15-000-2015-03029- 00

3. DEL CASO EN CONCRETO

El título base de ejecución en este caso es la sentencia condenatoria proferida por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, **el 29 de Octubre de 2009**, en contra de la Nación – Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio consistente en reliquidar la pensión de jubilación de la señora ANA MARÍA GALVIS MEDINA que en su artículo quinto dispuso: *"La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO EN BOYACÁ dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el artículo 176 del C.C.A. y reconocerá intereses en la forma prevista en el artículo 177 ibídem, adicionado por el artículo 60 de la ley 446 de 1998"* (fl. 39).

La mencionada sentencia cobró ejecutoria el 12 de noviembre de 2009, según constancia expedida por la Secretaria del Juzgado obrante a folio 13. Teniendo en cuenta que para esa fecha estaba vigente el Decreto 01 de 1984, la exigibilidad judicial de la sentencia como título ejecutivo, acaeció trascurridos los dieciocho (18) meses que contemplaba el artículo 177 del referido estatuto.

Luego, el término de cinco (5) años de que trata el artículo 164 del CPACA, conforme al precedente jurisprudencial, debe contarse a partir del 12 de mayo de 2011. Por lo que el término de caducidad vencía el 12 de mayo de 2016 y la demanda fue presentada el 26 de febrero de 2015 (f. 54), sin que se hubiese vencido la oportunidad para solicitar ejecutivamente el cumplimiento de la sentencia.

En consecuencia, se dispondrá revocar la decisión de primera instancia, para que en su lugar, libre mandamiento de pago contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO de conformidad con el artículo 430 del CGP.

En mérito de lo brevemente expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el 19 de noviembre de 2015 por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja. Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, de encontrarlo procedente, libre mandamiento de pago a favor de la señora ANA MARÍA GALVIS MEDINA en contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, de conformidad con lo establecido en el artículo 430 del CGP.

TERCERO: Oportunamente vuelva el expediente al juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.

Los Magistrados,

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

102 17 JUN 2016