

Cartagena de Indias D.T. y C., Treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	EJECUTIVO
Radicado	13001-33-33-013-2002-00861-01
Demandante	LIBARDO ENRIQUE MERCADO JARABA, y MANUEL ANTONIO MERCADO JARABA
Demandado	NACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y OTROS
Tema	<i>Se confirma decisión de primera instancia- No procede el reconocimiento de intereses moratorios derivado de una sentencia judicial, luego de que una entidad pública entra en liquidación forzosa.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Revisada la actuación surtida en el presente asunto, se advierte que la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación¹ contra el auto interlocutorio No. 848 de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)², proferido por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo por medio del cual se libró mandamiento de pago de manera parcial, negándose los intereses moratorios reclamados por la parte ejecutante.

III. ANTECEDENTES

3.1. Lo que se pretende

Por medio de apoderado judicial, los señores Libardo Enrique Mercado Jaraba y Manuel Antonio Mercado Jaraba, instauraron demanda ejecutiva contra el Ministerio de Trabajo y de la Protección Social, el Patrimonio Autónomo de Remanentes del I.S.S (en liquidación), PARI. S.S., Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A- Fidugraria S.A, Fondo de Pasivos de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, por el cumplimiento tardío de la sentencia de siete (7) de julio de dos mil ocho (2008) proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de esta ciudad, confirmada por el Tribunal Administrativo de Bolívar el diez (10) de febrero de dos mil once (2011), dentro del proceso de reparación directa, radicado No. 13001- 23-31-013-2002-00861-00; adelantado por Ana Isabel Mercado Jaraba y otros contra la Nación- Ministerio de trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Seguros Sociales- ISS.

Revisado el expediente se encuentra que la parte accionante pretende:

¹ Fols. 87-91 exp. Digital cdno 2

² Fol. 76-84 exp. Digital cdno 2



13001-33-33-013-2002-00861-01

- Que se libere mandamiento ejecutivo por la suma de CIENTO CUARENTA MILLONES CINCUENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL PESOS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS (\$140.056.491.053, proveniente de los intereses causados desde la ejecutoria de la sentencia, hasta el 31 de marzo de 2015, actualizados con base al IPC.
- Al pago de las costas del proceso.

3.2. Providencia apelada³

Mediante providencia del 9 de diciembre de 2019, el Juzgado Décimo Tercero Administrativo de Cartagena, libró mandamiento de pago parcial dentro del presente asunto, indicando que las sentencias de primera y segunda instancia aportadas como título, cumplen con los requisitos formales para derivar de ellas una ejecución, condenando entre otras, al pago del capital adeudado.

Respecto a los intereses moratorios reclamados, determinó que el Decreto 2013 de 2012, dispuso la supresión del ISS, manifestando que en materia de intereses moratorios de entidades que entran en proceso de liquidación, el Consejo de Estado ha señalado que no es factible seguir cobrando intereses moratorios cuando la entidad inicia un proceso de intervención para administrar o liquidar, ya que este se considera como un evento de fuerza mayor y/o caso fortuito en la persona jurídica que le impide realizar el pago inmediato de sus obligaciones, por tanto, hasta el momento de inicio de la intervención se generan intereses.

Finalmente, resolvió no reconocer los intereses moratorios reclamados, teniendo en cuenta que los mismos no se generaron más allá del momento en que entró en liquidación la entidad obligada a la cancelación de la condena impuesta.

3.3. Recurso de apelación⁴.

El 24 de enero de 2020, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra el auto de fecha 9 de diciembre de 2019, sustentado bajo los siguientes argumentos:

Manifiesta el apoderado de la parte demandante que, las razones para acceder a librar mandamiento de pago parcial, no coincide con los lineamientos jurisprudenciales con relación a las entidades liquidadas.

³ Fol. 76-84 exp. Digital cdno 2

⁴ Fols. 87-91 exp. Digital cdno 2

13001-33-33-013-2002-00861-01

Sostiene, que desde el 2008, fecha en que se profirió la sentencia de primera instancia, estaba en cabeza primeramente del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, cumplir con el pago de la sentencia, evitar demoras, por ende, evitar intereses moratorios por el no pago oportuno de las órdenes judiciales. Incluso haber evitado que una orden de tutela le obligara al pago, situación que afectó en un tiempo a los demandantes.

Agrega que el no querer reconocer intereses moratorios, resulta algo irrisorio. Por lo anterior, el recurrente solicita se revoque el auto de fecha 9 de diciembre de 2019, y en su lugar se sirva de librar mandamiento de pago en contra de los demandados, incluyendo el reconocimiento de los intereses moratorios, hasta el día que se cumplió con la obligación parcial por las partes demandadas, y de manera especial que se aplique el Decreto 541 de 2016, modificado por el Decreto 1051 del mismo año, en su artículo 1.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena.

De conformidad con el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el 243 del mismo estatuto, esta decisión es de Sala.

4.2. Problema Jurídico

La Sala se centrará en el estudio de los argumentos expuestos por la parte recurrente, así:

¿Es procedente el reconocimiento de intereses moratorios, derivado de una sentencia judicial, luego de que una entidad pública entra en liquidación forzosa?

4.3. Tesis de la Sala

La Sala desatando el recurso de apelación, procederá a CONFIRMAR la decisión de primera instancia, debido a que, la condena a favor de los ejecutantes debe generar intereses, pero que estos se causan antes de que la

13001-33-33-013-2002-00861-01

entidad obligada al pago procediera a su liquidación, pues desde ese momento toda deuda debía ingresar a la masa de la liquidación, y conforme lo que se pudiera recuperar por el liquidador se cancelarían atendiendo la prelación de créditos.

4.4. Caso concreto:

El artículo 297 del C.P.A.C.A., establece que, para efectos de este código, constituye título ejecutivo:

“1. 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.

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.”

Ahora bien, para que el mandamiento ejecutivo sea proferido, el título base de la ejecución, debe reunir los requisitos formales y de fondo, como lo consagra el artículo 422 del C.G.P, según el cual:

“Artículo 422. Título ejecutivo Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que 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, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”

13001-33-33-013-2002-00861-01

Revisado el expediente, se tiene que el título base de la ejecución, lo constituyen:

- Copia auténtica de la sentencia 7 de julio de 2008, proferida dentro del proceso de reparación directa, radicado No. 13001- 23-31-013-2002-00861-00. Adelantado por Ana Isabel Mercado Jaraba y otros, contra la Nación- Ministerio de trabajo y Seguridad Social y el Instituto de Seguros Sociales- ISS⁵.
- Copia auténtica de la sentencia de 10 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que confirma la decisión de primera instancia⁶.

Aprueba este despacho, que las copias de las sentencias de primera y segunda instancia, aportadas como título, cumplen con los requisitos, para efectos de derivar de ellas, las correspondientes ejecuciones.

Ahora bien, respecto al término para la exigibilidad del título, es conforme al señalado en el artículo 177 C. C. A, ya que el título se originó en vigencia del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, las sentencias traídas como títulos quedaron debidamente ejecutoriadas el 22 de febrero de 2011, teniendo como plazo la entidad demandada para el cumplimiento de las mismas 18 meses, los cuales empezaron a correr desde el 23 de febrero de 2011 hasta el 22 de agosto de 2012, fecha a partir de la cual se hizo exigible la obligación y los 5 años para solicitar la ejecución, empezaron a contar desde el 23 de agosto de 2011 hasta el 21 de agosto de 2017, sin embargo, tal como lo dice la providencia de primera instancia del 22 de septiembre de 2020 que adiciona el mandamiento de pago, al estudiar la caducidad de este medio de control, plasmó que en el 2013 la parte ejecutante presentó demanda ejecutiva, en la cual se libró mandamiento de pago, contenido en providencia 11 de febrero de 2013, del mencionado proceso se dirigió en contra del entonces Instituto de Seguros Sociales, el cual entró en proceso de liquidación, frente a ello el Juzgado Décimo Tercero, resolvió dar por terminado el proceso, ordenando remitir el expediente al ISS en liquidación, decisión que no fue recurrida.

⁵ Fols. 23-87 exp. Digital cdno 1

⁶ Fols. 91- 23 exp. Digital cdno 1 y 2



13001-33-33-013-2002-00861-01

Por otra parte, en la providencia impugnada, se dejó establecido que el ISS, la entidad deudora entró en proceso de liquidación a partir del 28 de septiembre de 2012 cuando por el Decreto 2013 de 2012, se dispuso la supresión del Instituto de Seguros Sociales (fecha en la cual ya habían vencidos los 18 meses de exigibilidad, que fueron el 22 de agosto de 2012). En el artículo 1 de ese Decreto se indicó que el régimen de liquidación era el determinado por ese acto administrativo, el Decreto Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006 y las demás normas que los modifiquen, sustituyan o reglamenten.

Como se expresó en el auto de 9 de diciembre de 2019, el crédito a favor de los ejecutantes generó intereses moratorios en los términos del artículo 177 del C.C.A., desde la ejecutoria de la decisión – 22 de febrero de 2011-, hasta el día anterior a que entrara en proceso de liquidación la entidad pública obligada, que para el caso fue el 27 de septiembre de 2012, igualmente estableció que el artículo 10 del Decreto 2714 de 2014, prorrogó hasta el 31 de marzo de 2015, el plazo para culminar el proceso de liquidación del ISS.

Debemos tener en consideración que cuando una entidad pública entra en proceso de liquidación, los procesos ejecutivos que se adelanta en su contra se dan por terminados, por tal razón el término de prescripción y caducidad quedan suspendidos hasta que se concluya, dicha liquidación y se pueda determinar si quedaron montos insolutos; por esta razón el A-quo, al adicionar el mandamiento de pago por proveído del 20 de septiembre de 2020, determinó que el artículo 10 del Decreto 2714 de 2014, prorrogó hasta el 31 de marzo de 2015, el plazo para culminar el proceso de liquidación del Instituto de Seguros Sociales, por tanto, la caducidad corrió hasta el 1 de abril de 2020, y la reforma de la demanda se hace antes de esta fecha, teniendo en cuenta que estuvo suspendido la misma desde el 28 de septiembre de 2012, hasta el momento en que finalizó la liquidación del ISS.

El apelante sostiene que debe modificarse el auto apelado, porque según el art. 1 del Decreto 541 de 2016, el obligado principal y solidario para el pago de la obligación perseguida es el Ministerio del Trabajo, que por ello al momento de presentar la demanda se dirigió contra el Ministerio de Salud y Protección Social; sin embargo, en el año 2011, el Congreso de la República, mediante la Ley 1444 de 2011, reorganiza el Ministerio de la Protección Social, dando paso nuevamente a un Ministerio del Trabajo, entidad que fue la condenada en los fallos de primera y segunda instancia que sirven de título ejecutivo.

13001-33-33-013-2002-00861-01

En el Decreto 541 de 2016, que sirve de fundamento para el apelante, se establece lo siguiente en el artículo 1:

“Artículo 1º. De la competencia para el pago de las sentencias derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales. *Será competencia del Ministerio de Salud y Protección Social asumir el pago de las sentencias judiciales derivadas de obligaciones contractuales y extracontractuales a cargo del Instituto de Seguros Sociales Liquidado.*

Sólo procederá el pago de los fallos judiciales de que trata este decreto, si el acreedor y/o beneficiario demuestra que cumplió su obligación legal de presentar la reclamación dentro del término del emplazamiento que tuvo lugar en el plazo comprendido entre el cinco (5) de diciembre de 2012 y el cuatro (4) de enero de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1.3.2.1 del Decreto 2555 de 2010.

El análisis de procedencia y/o exigibilidad y el trámite de pago, podrá hacerlo el Ministerio de Salud y Protección Social directamente o a través del Patrimonio Autónomo de Remanentes constituido por el Liquidador del extinto Instituto de Seguros Sociales, u otro que se determine para tal efecto”. Subrayas de la Sala.

De la norma antes transcrita se desprende que la misma no se aplica a este asunto, puesto que, el título ejecutivo se hizo exigible el 22 de agosto de 2012, cuando aún no había sido liquidado el ISS, y no entiende esta Sala porque se condena al Ministerio del Trabajo en las providencias aquí plurimencionadas, cuando el ISS, era una entidad descentralizada con patrimonio propio y autonomía presupuestal, y si bien el Ministerio de Trabajo fue fusionado con el Ministerio de Salud mediante Decreto 706 de 2002; todo esto sin perjuicio de que hoy estén separados los dos ministerios antes mencionados, y que el último asuma algunas obligaciones de la EPS- ISS. Lo anterior, se trae a colación para poder determinar si se generan o no los intereses solicitados y que son motivo de la apelación.

En materia de intereses moratorios de las entidades que entran en procesos de liquidación, el Consejo de Estado ha señalado que no es factible seguir cobrando intereses moratorios, cuando la entidad inicia un proceso de intervención para administrar o liquidar, ya que este se considera como un evento de fuerza mayor y/o caso fortuito en la persona jurídica que le impide realizar el pago inmediato de sus obligaciones, por tanto, hasta el momento de inicio de la intervención se generan intereses.

Al respecto, el Consejo de Estado en fallo del 25 de junio de 1999⁷, proferido por la Sección Cuarta de esa Corporación, al conocer de un caso en el que se

⁷ Expediente 25000-23-27-000-12248-01.

13001-33-33-013-2002-00861-01

solicitaba el reconocimiento de intereses moratorios a una entidad que había sido liquidada. Dijo lo siguiente:

"[...]

Ahora bien según el inciso 2º del artículo 1616 del Código Civil "la mora producida por fuerza mayor o caso fortuito, no da lugar a indemnización de perjuicios", luego si la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria implica la inmediata guarda de los bienes de la intervenida, la separación de sus administradores y su remplazo por el liquidador designado por la autoridad supervisora, es claro que tal medida constituye fuerza mayor a la que no puede resistirse la sociedad objeto de la misma, y esta circunstancia tal como lo declara la norma citada excluye el reconocimiento de intereses moratorios.

[...]"

En esa ocasión, la Sección Cuarta revocó la sentencia de primera instancia que había reconocido intereses moratorios durante el periodo en que la entidad demandada en esa ocasión, fue liquidada, pues consideró que dicho proceso de liquidación constituía una fuerza mayor.

De igual forma, en sentencia de la Sección Primera del Alto Tribunal Contencioso Administrativo del 10 de julio de 2014, que fue emitida en un caso de similares pretensiones y circunstancias jurídicas. En este se indicó en lo relacionado a los intereses moratorios:

"[...]

Ahora, en cuanto al tan alegado tema de los intereses moratorios, se reitera lo señalado por el a quo, pues es claro que los mismos no tienen vocación alguna de ser reclamados coercitivamente en tratándose de procesos de liquidación forzosa administrativa. Así, según ha admitido esta Corporación, el que una entidad sea objeto de dicho procedimiento configura una causal legal de fuerza mayor que desvirtúa la aparente situación de mora [...]"

Así, la cosas se estableció que el proceso de liquidación configura una situación de fuerza mayor que determina que los intereses moratorios no se puedan reclamar de acuerdo a las normas del Código Civil que lo establecen, además de las sentencias citadas, ha tenido aceptación en otras providencias más recientes del Consejo de Estado⁸, incluso proferidas dentro de acciones de tutela⁹.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de abril de 2015, expediente 08001-23-31-000-2007-00734-01; Sección Quinta, sentencia del 8 de marzo de 2018, expediente 25000-23-24-000-2007-00416-01.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 25 de mayo de 2017, expediente 11001-03-15-000-2016-01394-00(AC).

13001-33-33-013-2002-00861-01

En el caso en concreto, la condena a favor de los ejecutantes debe generar intereses, pero que estos se causan antes de que la entidad obligada al pago procediera a su liquidación, pues desde ese momento toda deuda debía ingresar a la masa de la liquidación, y conforme lo que se pudiera recuperar por el liquidador se cancelarían atendiendo la prelación de créditos, debe recordarse que el pago realizado en este asunto se hizo el 30 de octubre de 2014, es decir, dentro del proceso liquidatorio. Es por ello que, en este asunto, los intereses reconocidos solo se hacen desde la ejecutoria del fallo y hasta el día antes que el Instituto de Seguros Sociales ingresa en liquidación, no hasta el pago de la obligación que se da dentro del proceso de liquidación.

Ahora bien según el inciso 2º del artículo 1616 del Código Civil "*la mora producida por fuerza mayor o caso fortuito, no da lugar a indemnización de perjuicios*", luego de ordenada la liquidación del ISS, implica la inmediata guarda de los bienes de la intervenida, la separación de sus administradores y su remplazo por el liquidador designado, es claro que tal medida constituye fuerza mayor a la que no puede resistirse la sociedad objeto de la misma, y esta circunstancia tal como lo declara la norma citada excluye el reconocimiento de intereses moratorios.

Finalmente, la Sala aclara que la obligación primigenia no era del Ministerio de Salud y Protección Social, por eso no es de recibo el argumento del apelante que los intereses moratorios generados con ocasión de los fallos que sirven de título ejecutivo, siguieron causándose porque esta entidad no entró en liquidación, ya que como quedó establecido en párrafos iniciales de este proveído, la obligación era del ISS, entidad que si entró en liquidación en septiembre de 2012 y los intereses generados hasta esa fecha debían ser reconocidos como lo estipula el artículo 32 numeral 3 del Decreto-ley 254 de 2000.

Como quedó plasmado anteriormente, no se puede aplicar el Decreto 541 de 2016, puesto que la obligación aquí perseguida se hizo exigible desde antes de entrar en liquidación el ISS, por lo que obligatoriamente su pago debía realizarse dentro de la masa de la liquidación conforme al decreto citado en el párrafo anterior, y la Ley 1105 de 2006; el decreto del año 2016, son para las obligaciones que se hubiesen generado con posterioridad al inicio del proceso de liquidación y en la parte final del mismo, con el objeto de que pudieran ser canceladas dichas obligaciones una vez finalizara el 30 de marzo de 2015, el proceso de extinción del ISS.



13001-33-33-013-2002-00861-01

Así las cosas, esta Corporación CONFIRMARÁ la decisión, contenida en el auto apelado frente al mandamiento de pago, en cuanto a la negativa de reconocimiento de los intereses moratorios.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, procede a adoptar las siguientes

DECISIONES:

PRIMERO: CONFIRMARÁ el auto de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), por lo expresado en los considerandos de este proveído.

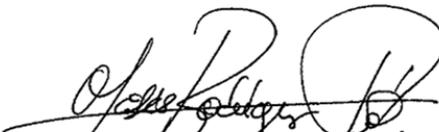
SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVIAR** el proceso al juzgado de origen, para lo de su competencia.

TERCERO: DEJAR las constancias que correspondan en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Acta No.024 de la fecha

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ