



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintidós (22) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

|                          |                                                                                                                                     |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RADICACIÓN:</b>       | <b>70-001-33-33-002-2016-00182-01</b>                                                                                               |
| <b>DEMANDANTE:</b>       | <b>ELVIRA VISBAL DE PATERNINA</b>                                                                                                   |
| <b>DEMANDADO:</b>        | <b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE<br/>GESTIÓN PENSIONAL Y<br/>CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE<br/>LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)</b> |
| <b>MEDIO DE CONTROL:</b> | <b>EJECUTIVO</b>                                                                                                                    |

Procede la Sala, a pronunciarse en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por la entidad ejecutada y se ordenó seguir adelante la ejecución.

### **1. ANTECEDENTES**

#### **1.1. PRETENSIONES<sup>1</sup>**

La parte actora, solicitó se librara mandamiento de pago por las siguientes sumas de dinero:

*“1. Por la suma de TREINTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA PESOS (\$ 31.285.150.00) M/CTE., por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, la cual quedó*

---

<sup>1</sup> Folio 3, cuaderno de primera instancia.

*debidamente ejecutoriada el día 20 de noviembre de 2008, intereses que se causaron en el período comprendido entre el 21 de noviembre de 2008 al 29 de febrero de 2012, de conformidad con el inciso 5 del art. 177 del C.C.A.*

*2. La anterior suma de dinero deberá ser indexada desde el primero de abril de 2012, fecha siguiente al mes de inclusión en nómina, hasta que se verifique el pago total de la misma.*

*3. Se condene en costas a la parte demandada”.*

## **1.2. HECHOS<sup>2</sup>.**

Mediante sentencia judicial proferida el 2 de septiembre de 2008, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, se condenó a la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL- EICE, a reliquidar y pagar la pensión de la señora ELVIRA BEATRIZ VISBAL DE PTERNINA, tomando como base la totalidad de los factores salariales, atendiendo, además, lo señalado en el art. 177 y 178 del C.C.A.

Mediante escrito radicado el día 22 de mayo de 2009 ante la entidad ejecutada, la ejecutante solicitó el cumplimiento del fallo judicial.

El Patrimonio Autónomo de Pensiones -PAP BUEN FUTURO-, mediante Resolución No. PAP 055985 del 3 de junio de 2011, dio cumplimiento al fallo judicial proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, reliquidando la pensión de la ejecutante.

En el mes de marzo de 2012, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), reportó al FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL – CONSORCIO FOPEP, la novedad de inclusión en nómina de la anterior resolución, cancelando a favor del ejecutante las sumas que se detallan a continuación:

---

<sup>2</sup> Folios 3 - 6, cuaderno de primera instancia.

| CONCEPTO   | 12%C          | 12.50%       | MESADA<br>ADICIONAL | TOTALES       |
|------------|---------------|--------------|---------------------|---------------|
| Mesadas    | 22.965.730.29 | 5.093.396.68 | 4.703.363.71        | 32.762.490.68 |
| Indexación | 5.445.812.69  | 281.450.84   | 934.244.30          | 6.661.507.83  |
| Intereses  | 0.00          | 0.00         | 0.00                | 0.00          |

Indicando la ejecutante, que a pesar que dentro de la liquidación se detalla un valor por el ítem de intereses, en verdad no se incluyó el correspondiente pago de los intereses moratorios, de conformidad con lo ordenado en la sentencia objeto de cobro.

Agrega el demandante, que en su criterio, la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL- EICE, perdió la competencia para responder por el pago de tales intereses, de conformidad con lo establecido en los Decretos Nos. 4107 y 4269 de noviembre de 2011, por lo que el pago de los mismos debe hacerlo la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, tal y como lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado.

### 1.3. ACTUACIÓN PROCESAL PRIMERA INSTANCIA

Correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conocer la demanda de la referencia, ente judicial que mediante auto de fecha 31 de octubre de 2016<sup>3</sup>, resolvió **librar mandamiento de pago** por la suma de VEINTISÉIS MILLONES CIENTO CUARENTA MIL DOSCIENTOS NUEVE PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (\$ 26.140.209.42), por concepto de capital, más los intereses moratorios que se causen desde la exigibilidad de la obligación, hasta que se cancele en su totalidad. Dicha providencia, se notificó en estado No. 079 del primero de noviembre de 2016<sup>4</sup>.

Contra dicha providencia se propuso recurso de reposición y en subsidio de

<sup>3</sup> Folio 35 - 36, cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Folio 36 - 38, cuaderno de primera instancia.

apelación<sup>5</sup>, el cual fue resuelto mediante auto de fecha 15 de febrero de 2017<sup>6</sup>, disponiéndose no reponer la providencia objeto de recurso, declarar improcedente el recurso de apelación y aclarar el numeral primero de la parte resolutive del mandamiento de pago, en el sentido que no hay lugar a cobrar intereses moratorios sobre el capital, en tanto, el mismo ya constituye interés moratorio adeudado. Dicha providencia se notificó por estado el día 17 de febrero de 2017<sup>7</sup>.

El día 27 de marzo de 2017<sup>8</sup>, se recibe escrito conforme al cual, la parte ejecutante aporta el recibo de consignación de pago de gastos procesales. En tal virtud, se notifica personalmente el auto de mandamiento de pago al ente ejecutado<sup>9</sup>.

El día 28 de abril de 2017<sup>10</sup>, el ente ejecutado interpone recurso de reposición frente al mandamiento de pago, recurso que es resuelto mediante auto del 1º de junio de 2017<sup>11</sup>, en el cual no se repone la providencia atacada. Dicha providencia, se notifica en estados No. 059 del 2 de junio de 2017<sup>12</sup>.

El día 10 de mayo de 2017<sup>13</sup>, el ente ejecutado presenta **excepciones** al mandamiento de pago, señalando, que se oponía a las pretensiones de la demanda, pues, la deuda debía ser cancelada por el Patrimonio Autónomo de Remanentes que se haya encargado del pasivo o del Ministerio del Ramo, tal y como lo ha advertido la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha 2 de octubre de 2014, en el expediente radicado No. 11001-03-06-000-2014-00020-00.

Como excepciones propone la *falta de identidad entre la persona obligada*

---

<sup>5</sup> Folios 39 – 40, cuaderno de primera instancia.

<sup>6</sup> Folios 47 – 49, cuaderno de primera instancia.

<sup>7</sup> Folio 49 - 51, cuaderno de primera instancia.

<sup>8</sup> Folio 52, cuaderno de primera instancia.

<sup>9</sup> Folios 54 – 57, cuaderno de primera instancia.

<sup>10</sup> Folios 86 – 88, cuaderno de primera instancia.

<sup>11</sup> Folios 98 – 101, cuaderno de primera instancia.

<sup>12</sup> Folio 101, cuaderno de primera instancia.

<sup>13</sup> Folios 90 – 96/117 - 122, cuaderno de primera instancia.

a pagar y la ejecutada judicialmente, en tanto, la decisión judicial objeto de cobro impuso la deuda a un ente distinto de la UGPP, resultando que las normas que dieron origen a esta entidad, esto es el art. 156 de la Ley 1551 de 2007, define las cargas y obligaciones a su cargo, no encontrando en ella el pago de intereses moratorios.

Y si bien la UGPP recibió por mandato legal, la nómina de pensionados de la antigua CAJANAL EICE, debe recordarse que las competencias en virtud de lo dispuesto en el Decreto 0877 de 2013, le fueron asignadas a partir del 12 de junio de 2013 y se refieren, eminentemente al tema pensional, por lo que cualquier derecho o condena que no se refiera a ello, debe continuar siendo atendido por la anterior entidad, mientras subsista su liquidación y luego, será asumida por el correspondiente patrimonio autónomo que para el efecto se haya constituido o por parte de la entidad, que asuma tales pasivos, afirmación que se reitera en el contenido del Decreto 575 de 2013, mediante el cual, se modifica la estructura de la UGPP y en el que no se señala la obligación que ahora se impone.

Agrega, que los dineros cobrados, al no ser misionales y en la medida que son producto de la sanción a que se hizo acreedora la extinta CAJANAL - EICE, por el no pago oportuno de las mesadas pensionales reconocidas en la sentencia, deberán ser cubiertas por la entidad a quien se imputa la condena o en su defecto al Patrimonio Autónomo que haya sido creado para tales efectos.

*Pago total de la obligación*, fundada en que la obligación ha sido sufragada totalmente.

*Caducidad*, al verificarse el supuesto del art. 2536 del C.C.

*Prescripción*, toda vez que algunas de las mesadas pensionales sobre las cuales se demanda, se causaron con anterioridad al trienio que antecedió al acto jurídico – procesal que interrumpió la prescripción.

*Buena fe.*

El día 12 de septiembre de 2017, el ejecutante se pronuncia frente a las excepciones formuladas, señalando, que con motivo de la terminación del proceso liquidatorio de CAJANAL - EICE - EN LIQUIDACIÓN, el 11 de junio de 2013 y de conformidad con el art. 19 de la Ley 1105 de 2006, se celebró el contrato de fiducia mercantil No. 14 de mayo 16 de 2013, entre CAJANAL - EICE en LIQUIDACIÓN y FIDUAGRARIA, el cual permite afirmar que el PATRIMONIO AUTÓNOMO CAJANAL - EICE - EN LIQUIDACIÓN PROCESOS Y CONTINGENCIAS NO MISIONALES, debe ser descartado para asumir competencia en este asunto, toda vez que bajo ninguna circunstancia puede ser considerado como sucesor o sustituto procesal o subrogatario por pasiva de la liquidada CAJANAL y no está autorizado para concurrir a ningún proceso, en el que sea parte la mencionada entidad liquidada.

Agrega a lo anterior, que de conformidad con el literal i) del art. 156 de la Ley 1151 de 2007 y el art. 1º de la Ley 169 de 2008, la UGPP tiene a su cargo el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y prestaciones económicas asociadas a las mismas, causadas a cargo de administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional, que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando, también le competente a la UGPP, la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la propia unidad.

De donde concluye, que implícitamente se está haciendo referencia al reconocimiento y pago de todas las obligaciones que se deriven de la prestación, incluyendo como tal, los intereses moratorios que se causen como consecuencia de la mora en la administración de pagar la obligación ordenada mediante sentencia judicial.

Agrega, que no se puede dejar pasar de lado el concepto emitido el día 19

de agosto de 2015, por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, en donde se determinó que la UGPP es quien debe responder por las obligaciones económicas, independientemente de quien haya emitido el acto administrativo.

De ahí que la demanda esté debidamente dirigida y la excepción, deba ser desechada.

Frente a la excepción de pago dijo, que la misma no era cierta, pues, solamente se había cancelado el capital de lo dispuesto en la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, restando por pagarse, los intereses de mora.

En relación con la excepción de caducidad o prescripción de la acción ejecutiva, afirmó, que si bien es cierto la demanda ejecutiva se presentó después de transcurrido el tiempo que indica la norma para que opere la caducidad de la acción; también lo es, que conforme la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, el tiempo que duró el proceso de liquidación de CAJANAL – EICE, interrumpe cualquier término de prescripción y caducidad, atendiendo lo estipulado en la Ley 550 de 1999 y el Decreto 254 de 2000.

Razón por la cual, dicha excepción tampoco debe prosperar.

En relación con la excepción de buena fe dijo, que conforme el art. 442 del C. G. del P., cuando se trata del cobro de obligaciones derivadas de sentencia judicial, tal excepción no puede formularse.

El día 8 de febrero de 2018, se llevó a cabo audiencia de que trata el art. 372 y 373 del C. G. del P., en la cual, luego de surtido el trámite respectivo, se dispuso proferir **sentencia** declarando no probadas las excepciones formuladas por la parte ejecutada y ordenando seguir adelante con la ejecución.

Para tal efecto, consideró, (i) que la entidad condenada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, fue CAJANAL, hoy liquidada; sin embargo, la entidad que profirió la resolución de cumplimiento de dicha sentencia fue la UGPP, por ser la entidad llamada a responder dentro del presente proceso, por lo que tal y como lo ha establecido el Honorable Consejo de Estado, en concepto de fecha 23 de febrero de 2017, radicado No. 11001-03-06-000-2016-00215-00 (C), la obligación ejecutada está a cargo de la UGPP.

Además, dijo (ii) que revisada la Resolución No. PAP 055985 del 3 de junio de 2011, por medio de la cual se dio cumplimiento a la sentencia proferida el día 2 de septiembre de 2008, en la ejecución de la misma no se dispuso el pago de los intereses moratorios, tal y como se desprende del correspondiente comprobante de pago, lo cual conlleva a afirmar que la obligación no ha sido pagada.

(iii) En relación con la caducidad sostuvo, que la obligación cobrada dimana de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo, fechado a 2 de septiembre de 2008, la cual, según constancia secretarial quedó ejecutoriada el día 20 de noviembre del mismo año, es decir, que fue a partir de dicha fecha que nació la obligación y siendo que el art. 177 del CCA disponía la forma de pago de las sentencias judiciales, resulta que la fecha de exigibilidad de la sentencia es el 20 de mayo de 2010.

Ad empero, consideró prudente aceptar la tesis del Honorable Consejo de Estado en punto de la interrupción de los términos de prescripción y caducidad de las acciones contra CAJANAL, durante el período de su liquidación, esto es cuatro años, contados entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013, lo que conlleva como consecuencia jurídica, que la demanda ejecutiva se presentó en término.

Inconforme con tal determinación, el ente ejecutado la **apeló**, señalando que (i) el juzgador de instancia, erró al considerar que la excepción de falta

de identidad entre la persona obligada a pagar y la ejecutada judicialmente no estaba probada, pues, olvidó que la Resolución No. PAP 055985 del 3 de junio de 2011, fue expedida por CAJANAL EICE, por lo que en su criterio hubo una indebida interpretación y aplicación del criterio jurisprudencial citado por la a quo, siendo la correcta, la que ha expuesto la ejecutada al momento de formular sus excepciones.

Aunado a lo anterior, dijo, que no se debe olvidar que la ejecutante contó con todas las acciones necesarias para exigir de CAJANAL el cumplimiento de dicha obligación, presentando la correspondiente reclamación al proceso liquidatorio por el no pago de los intereses moratorios, al no haberlo hecho en su momento, la excepción debe prosperar.

Respecto a la excepción de pago, dijo, (ii) que se debe tener en cuenta que esta se configuró en relación con la UGPP, ya que al no estar obligada a pagar lo cobrado, no adeuda ninguna suma de dinero.

Finalmente indicó, (iii) que tampoco comparte el criterio expuesto frente a la caducidad, pues, la Ley 550 de 1999 no le es aplicable a CAJANAL – EICE, quien para el efecto se rige por la Ley 244 del 22 de febrero de 2000, lo que permite afirmar que el fenómeno de la caducidad si operó.

#### 1.4. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Atendiendo lo ya mencionado y toda vez que el a quo concedió el recurso de apelación, mediante auto del 20 de abril de 2018<sup>14</sup>, se admitió el mismo. En auto del 25 de junio de 2018<sup>15</sup>, se dispuso correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos y concepto de conclusión.

En esta oportunidad, intervino solamente la **parte demandada**<sup>16</sup>, quien

---

<sup>14</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

<sup>15</sup> Folio 9, cuaderno de segunda instancia.

<sup>16</sup> Folios 13 -15, cuaderno de segunda instancia.

reiteró lo dicho en su recurso.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Problema jurídico**

La Sala considera, que el problema jurídico a estudiar es: ¿Se hallan probadas en el presente asunto, las excepciones esgrimidas por la parte ejecutada en contra del mandamiento de pago?

### **2.2. Título Ejecutivo, acorde con lo establecido en los artículos 422 del C. G. del P. y 297 del C.P.A.C.A.**

Para tramitar un proceso ejecutivo, se requiere, esencialmente, que haya título ejecutivo, pues, éste es el instrumento a través del cual se demuestra y se hace realmente efectiva una obligación, de la que no existe duda sobre su existencia, por ser cierta e indiscutible.

Para efectos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, constituyen título ejecutivo, conforme el artículo 297 del C.P.A.C.A., los siguientes documentos:

- 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.

En efecto, para que un documento preste mérito compulsivo, se requiere que la obligación en él incorporada acredite los requisitos de **fondo** (expresividad, claridad y exigibilidad) y de **forma** (documentos auténticos), que conformen una unidad jurídica, que provengan de su deudor o de su causante o las que emanen de una sentencia condenatoria o de otra providencia, con fuerza ejecutiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 422 del Código de General del Proceso<sup>17</sup>.

En palabras del máximo Tribunal Contencioso Administrativo<sup>18</sup>, se tiene, que los títulos ejecutivos, deben gozar de ciertas condiciones **formales y sustantivas** esenciales;

*“consistiendo las primeras en que el documento que da cuenta de la existencia de la obligación sea auténtico y emane del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la ley, y las segundas, se traducen en que las obligaciones que se acrediten a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, sean claras, expresas y exigibles”.*

Sobre el particular, el Doctrinante ARMADO JARAMILLO CASTAÑEDA, en su Obra Teoría y Práctica de los PROCESOS EJECUTIVOS<sup>19</sup>, analiza las exigencias

---

<sup>17</sup> **“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. “...”

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera, Sentencia de enero 31 de 2008; Radicación número: 44401-23-31-000-2007-00067-01 (34201); Actor: Martin Nicolás Barros Choles - Demandado: Departamento De La Guajira. C. P. Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>19</sup> Cuarta edición, páginas 30 - 31

sustanciales, que debe contener el título ejecutivo, de la siguiente manera:

*“El ser **expresa** la obligación, implica que se manifieste con palabras, quedando constancia escrita y en forma inequívoca del deber suscrito por el deudor /.../*

*“... se exige que este lleve a la **claridad** de la obligación, es decir que sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda perfección de la lectura misma del documento que lo conforma...”*

*“La tercera condición para que la obligación pueda cobrarse ejecutivamente es que sea **exigible**. Este requisito lo define nuestra Corte así: “La exigibilidad de una obligación es la calidad que la coloca en situación de pago inmediata por no estar sometida a plazo condición o modo, esto es por tratarse de una obligación pura y simple y ya declarada. Cuando se encuentra sometida a alguna de éstas modalidades y se ha cumplido, igualmente, aquélla pasa a ser exigible”<sup>20</sup>.*

*“En tratándose del requisito denominado exigibilidad, la Sala visualiza una obligación pura y simple, no sometida a un plazo o condición determinada;...”*

### **2.3. Documentos constitutivos de título que presta mérito ejecutivo, derivado de una sentencia judicial. Excepciones que se pueden formular frente a dicho título**

Cuando el título de recaudo, sea una providencia judicial, el proceso ejecutivo puede promoverse porque la entidad pública, no acató la orden judicial o lo hizo, pero de manera parcial o porque se excedió en la obligación impuesta en la providencia; en tales casos de incumplimiento, se podrá exigir el pago, por vía judicial, de la obligación contenida en la **sentencia judicial debidamente ejecutoriada**, acorde con lo dispuesto en el artículo 297 del C.P.A.C.A.,

Por ende, es menester aportarse en procesos como este, la copia de la correspondiente sentencia, con la constancia de ejecutoria correspondiente. Y para efectos de establecer, si la misma contiene una

---

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 31 de agosto de 1942. Gaceta Judicial t. LIV, página 383.

obligación determinada, clara, expresa y exigible, habrá de atenerse a su tenor literal, específicamente, aunque solo prima facie, a la parte resolutive de la misma, lo que a su vez, permite distinguir, si se trata de una sentencia en abstracto o una que fija una obligación determinada o determinable.

En tratándose de sentencias que fijan directamente una obligación determinada o determinable, su solo contenido ya es base de cobro; mientras que si se trata de sentencia en abstracto, habrá de exigirse su liquidación correspondiente, a través del procedimiento respectivo.

A su vez, por determinable, debe entenderse aquellas providencias, que si bien no fijan una suma de dinero o una obligación de manera directa, por las pautas que establecen fácilmente resultan liquidables, lo que normalmente ocurre en materia laboral, donde al surgir las acreencias por fijación expresa de la ley, la obligación se puede determinar con solo considerar el marco normativo de lo reclamado.

Ahora bien, dado tal contexto en que se integra el título ejecutivo, cuando se trata de una sentencia judicial, el art. 442 del C. G. del P., textualmente dispone cuáles son las excepciones que se pueden formular frente al mismo. Dicha norma dice:

**“Artículo 442. Excepciones.** La formulación de excepciones se someterá a las siguientes reglas:...

*2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida”.*

De ahí que no pueda ser tratada como excepción, aquella que ataca la integración del título ejecutivo, en sus condiciones de expreso, claro y exigible, pues, no está regulada como tal, lo cual no obsta para que por la vía de la excepción de pago pueda ser considerado el tema, en tanto, al

oponerse la ausencia de obligación, finalmente se afirma que no existe deuda alguna. Solamente bajo esta razón, se analizará el fondo del presente asunto, privilegiando el acceso a la administración de justicia.

**2.4. La liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- y la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Contrato de fiducia mercantil No. 14 de 2013.**

La Caja Nacional de Previsión Social fue creada por la Ley 6 de 1945, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a cuyo cargo se encomendó el reconocimiento y pago de las prestaciones de *“los empleados y obreros nacionales de carácter permanente”*.

Dicha entidad fue transformada en empresa industrial y comercial del Estado, mediante la Ley 490 de 1998 y en materia pensional, se le encomendó continuar *“...con las funciones de trámite y reconocimiento de pensiones, así como con el recaudo de las cotizaciones en los términos establecidos por la ley...”* (Artículo 4º ibídem).

Luego, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010), el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 2196 de 2009, ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE.

En lo referente a la administración de los asuntos pensionales que estaban a cargo de dicha entidad, los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009 dispusieron:

*(i) La Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL - EICE en Liquidación- “... adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieran cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener pensión de*

*jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente decreto, de acuerdo con las normas que rigen al materia" (artículo 3º, inciso segundo).*

*(ii) CAJANAL - EICE en Liquidación "... continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007" (artículo 3º, inciso segundo, aparte final).*

*(iii) La Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL - EICE en Liquidación- "... deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social – ISS..." (Artículo 4º).*

Mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En materia pensional, la Ley 1151 atribuyó a la citada unidad *"... el reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003..."* (Artículo 156, numeral 1º).

La misma ley, otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias para establecer las funciones de la entidad, entre otros fines, lo cual hizo mediante el Decreto Ley 169 de 2008.

El artículo 1º, numeral 1º de dicho decreto dispuso, que es función de la UGPP:

*“el reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral”*

La estructura y organización de la UGPP, a su vez, fue establecida mediante el Decreto 5021 de 28 de diciembre de 2009 y luego modificada por el Decreto 575 de 2013, de acuerdo con el cual, el objeto de la entidad incluye *“... reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando...”*.

Asimismo, mediante el Decreto 4269 de 2011, se distribuyeron unas competencias entre CAJANAL en Liquidación y la UGPP. El artículo 1º del citado decreto, dispuso:

**“Artículo 1º. Distribución de competencias.** La ejecución de los procesos misionales de carácter pensional y demás actividades afines que se indican a continuación, será ejercida por la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL - EICE en Liquidación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en los siguientes términos:

1. Atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas.

Estarán a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011.

A cargo de la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL EICE en Liquidación estarán las solicitudes de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas con anterioridad al 8 de noviembre de 2011.

## **2. Atención del proceso de administración de la nómina de pensionados.**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP será la entidad responsable de la administración de la nómina a partir del mes de diciembre de 2011, incluido el reporte de las novedades que se generen al Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP-. Para efectos de la incorporación de las novedades de nómina originadas en la atención de las solicitudes que están a cargo de CAJANAL EICE en liquidación, esta entidad deberá hacer entrega a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la información completa y necesaria para que se pueda efectuar dicha inclusión.

## **3. Proceso de Atención al Pensionado, Usuarios y Peticionarios.**

A partir del 8 de noviembre de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, asumirá integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por CAJANAL - EICE en Liquidación, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en el numeral 1º del presente artículo.

**Parágrafo:** En aquellos casos en que en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP se presente una solicitud prestacional que deba ser resuelta en forma integral con una solicitud de una prestación diferente que esté pendiente de resolver y que sea competencia de CAJANAL - EICE en Liquidación, de acuerdo con lo definido en el numeral 1º del presente artículo, la UGPP será la entidad competente para resolver ambas solicitudes."

En cuanto a lo relacionado, específicamente, con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para efectos relacionados con las pensiones y otras prestaciones que estaban a cargo de dicha entidad, es la UGPP, quien está llamada a asumir los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida caja de previsión, tal como lo dispuso el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, modificado por el artículo 2º del Decreto 2040 de 2011, que señaló:

*"Artículo 22. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. El Liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad..."*

*Los procesos judiciales y demás reclamaciones que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto, respecto de las funciones que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, estarán a cargo de esta entidad. Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social.*

*Parágrafo 1o. El archivo de procesos y de reclamaciones terminados y sus soportes correspondientes, será entregado al Ministerio del Interior y de Justicia debidamente inventariado con una técnica reconocida para tal fin, conjuntamente con una base de datos que permita la identificación adecuada.*

*Parágrafo 2o. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el Liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto sean entregados a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP o al Ministerio de la Protección Social, según corresponda, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales inventariados y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.*

*Parágrafo 3o. Los contratos vigentes al adoptarse la orden de disolución y liquidación, que tengan por objeto la defensa judicial de la entidad intervenida, se podrán continuar ejecutando y se pagarán con cargo a los gastos de administración de la liquidación.*

*Parágrafo 4o. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá al Ministerio de la Protección Social y a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, los recursos necesarios para cumplir a cabalidad la función prevista en el inciso segundo del presente artículo"*

Nótese que el parágrafo 2º, en concordancia con el segundo inciso de la norma citada, ordenó que los procesos y reclamaciones en trámite, relacionados con las competencias asignadas por la ley a la UGPP, debían ser atendidos por el Liquidador de CAJANAL hasta el momento en que fueran entregados a dicha unidad, al cierre de la liquidación. De ahí en adelante, tales asuntos debían ser asumidos por la UGPP, con los recursos que para dicho efecto debe transferirle la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (parágrafo 4º ibídem).

Vale anotar en este punto, que mediante Decreto 877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

De ahí que se concluya, que a la UGPP le corresponde asumir **íntegramente** las competencias que antes eran de CAJANAL - EICE en materia pensional (con excepción de la administración de afiliados y el recaudo de las cotizaciones respectivas, actividad que fue trasferida al Instituto de Seguros Sociales y que actualmente corresponde a COLPENSIONES) y debe sustituirla sustancial y procesalmente, en tales asuntos.

Ahora bien, se debate en este asunto, los efectos que sobre el tema tratado puede tener el **contrato de fiducia mercantil No. 14 de 2013**, razón por la cual, debe analizarse su contenido.

El objeto de dicho contrato, se restringe exclusivamente a las actividades, operaciones y actos jurídicos que fueron estipulados expresamente en el mismo. Al respecto, el Honorable Consejo de Estado, reiteradamente, ha sostenido:

"Ahora bien, el Patrimonio Autónomo CAJANAL EICE en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales, conforme a la cláusula segunda del contrato de fiducia mercantil No 14 del 16 de mayo de 2013, limitaba su objeto a:

"(...) [L]a constitución de un Patrimonio Autónomo integrado con los activos monetarios y contingentes relacionados en documento anexo al presente contrato, que bajo la administración y vocería de la FIDUCIARIA (i) ejerza la debida representación y defensa de los intereses de CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN en cada uno de los procesos judiciales que se entregan en virtud del presente contrato, (ii) sirva de fuente de pago de los créditos contingentes correspondientes a procesos judiciales, (iii) sirva de fuente de pago de los gastos por honorarios profesionales de los abogados externos y gastos judiciales y (iv) realice la entrega de los remanentes, siempre y cuando subsistan, al FOPEP" . (Resalta la Sala)

Asimismo, conforme al párrafo quinto de la cláusula segunda del contrato de fiducia mercantil No 14, se estipuló que bajo ninguna circunstancia la FIDUCIARIA o el fideicomiso serán considerados sucesores o sustitutos procesales o subrogatorios por pasiva de la entidad liquidada.

En consecuencia, el Patrimonio Autónomo CAJANAL EICE en Liquidación Procesos y Contingencias No Misionales debe ser descartado para asumir la competencia en el asunto, pues su capacidad legal se restringe exclusivamente al objeto y finalidad establecidos en el contrato de fiducia. Es decir, solo procedería el pago por dicho Patrimonio, si el señor... hubiera sido un acreedor reconocido dentro del proceso de calificación y graduación de acreencias, situación que no se verificó en este asunto.

De igual forma, observa la Sala que el MINSALUD no tiene competencia sobre las responsabilidades que generan el cobro exigido por el jubilado, pues como rector del Sistema General de Protección Social, no es administrador de los temas pensionales o de la nómina de pensionados de la extinta CAJANAL"<sup>21</sup>.

Luego, el contrato de fiducia mercantil No. 14, no altera las consideraciones que atrás se dejaron plasmadas.

---

<sup>21</sup> Sala de Consulta, conflicto No. 11001-03-06-000-2015-00150-00, decisión del 22 de octubre de 2015.

## **2.5. La caducidad en el proceso ejecutivo. Suspensión del término de caducidad para demandar ejecutivamente, a entidades públicas en proceso de liquidación.**

De manera genérica la caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal y/o instrumento a través del cual, se limita el ejercicio de los derechos individuales y subjetivos de los administrados para la reclamación judicial de los mismos, en desarrollo del principio de la seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal, el cual, busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso.

Tratándose del término de caducidad en el proceso ejecutivo, el ordenamiento jurídico colombiano estableció que cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el término para solicitar su ejecución es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida<sup>22</sup>.

Ahora bien, el término de exigibilidad de las sentencias dictadas en contra de la Administración de conformidad con el Decreto 01 de 1984, era de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia; mientras que la Ley 1437 de 2011, indicó que este es de 10 meses, siguientes a la ejecutoria de la misma cuando se trate de fallos de condena al pago de sumas de dinero.

Así las cosas, la caducidad para iniciar el proceso ejecutivo empieza a correr a partir del momento en que se hace exigible la obligación contenida en el respectivo título que sirve de recaudo judicial; ello, en razón a que si el acreedor no puede hacer valer su título frente al deudor, sino una vez transcurrido el término de exigibilidad previsto por la ley, no es posible que sin fenecer este, inicie el cómputo del plazo que aquel tiene para acudir

---

<sup>22</sup> Ley 1437 de 2011, art. 164, literal k, antes numeral 11 del art. 136 del CCA

ante la jurisdicción con el fin de lograr la ejecución coactiva o forzada del mismo.

En conclusión, la oportunidad para formular la demanda cuando se pretende la ejecución de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad de la obligación contenida en la providencia judicial de condena, en los siguientes términos:

a) 18 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, si fue dictada de conformidad con el CCA o Decreto 01 de 1984.

b) 10 meses siguientes a la misma ejecutoria, si se trata de sentencia dictada en procesos regidos por el CPACA o Ley 1437 de 2011, en la cual se condene al pago de sumas dinerarias.

c) 30 días siguientes a su comunicación, cuando la condena no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero en procesos regidos por el CPACA o Ley 1437 de 2011, art. 192, inciso 1°.

Ahora bien, en lo que hace a la suspensión del término de caducidad para demandar ejecutivamente, a entidades públicas en proceso de liquidación, el Decreto 254 de 2000, modificado por el art. 6, Ley 1105 de 2006, a través del cual se fija el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, en su artículo 6 literal d) establece, que el funcionario liquidador deberá "[...] *Dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador [...]*".

Lo anterior significa, que frente a las entidades estatales que entran en proceso de liquidación no es posible iniciar nuevos procesos ejecutivos y los que se encuentren en trámite, se deben terminar y acumular como

reclamaciones a la masa de liquidación, para lo cual, el liquidador debe dar el aviso pertinente a los Jueces de la República.

De otra parte, el ordenamiento jurídico colombiano expresamente ha contemplado las causales de suspensión del término de caducidad en materia contenciosa administrativa<sup>23</sup>. Ahora bien, en relación con la demanda ejecutiva contra las entidades en proceso de restructuración, la Ley 550 de 30 de diciembre de 1999, aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagra en el inciso segundo del artículo 14 que "[...] Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario [...]" (Subraya fuera de texto).

Frente a la aplicación de esta norma al proceso de liquidación de la extinta CAJANAL, el Consejo de Estado ha señalado:

*"[...] Uno de los sustentos normativos del precitado Decreto 2196 de 2009 lo fue el Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, el cual, en el inciso segundo de su artículo 1º, respecto de su ámbito de aplicación, consagró "... en lo no previsto en el presente decreto, deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad..."*

*Para esos efectos se expidió la Ley 550 de 1999, aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagrando en el inciso segundo del artículo 14 que "...Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario [...]". (Subraya fuera de texto)*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Entre otros, en los siguientes eventos: a) El previsto en el Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, artículo 3.º b) El dispuesto en el artículo 102 del CPACA.

<sup>24</sup> Ver entre otras: i) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda- Subsección "A". Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E), providencia de 25 de agosto de 2015, número interno 1777-2015, actor Rosa Ana Novoa de Pabón, demandado: UGPP y ii) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda- Subsección "B". Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, providencia de 29 de marzo de 2016, número interno 5042-2015, actor Aidé Yolanda Cárdenas Corredor, demandado: UGPP

En suma, se concluyó que los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de la entidad liquidada, se suspendieron desde el 12 de junio de 2009, hasta el 11 de junio de 2013, fecha esta última a partir de la cual se reanudó el cómputo de los cinco (5) años de caducidad de las acciones ejecutivas contra aquella entidad.

Pese a lo anterior, la suspensión de la caducidad no debe ser aplicada en similar forma a todos los créditos provenientes de condenas contra CAJANAL, hoy liquidada, ya que se presentan diferentes hipótesis con diversos supuestos fácticos, tal y como lo resaltó el Honorable Consejo de Estado, derivados de distinguirse si el crédito hace parte o no de la masa liquidatoria, cuando señaló:

*“1.- Las obligaciones que se derivan de una sentencia judicial que reconoce un derecho pensional del sistema administrado por la liquidada CAJANAL EICE, no hacen parte de su masa liquidatoria, dado que por relacionarse con recursos de la seguridad social y no con aquellos propios de la entidad objeto de liquidación, fueron objeto de expresa exclusión frente a la misma...”*

*Con base en lo señalado en el numeral 1 del aparte anterior, podría concluirse que respecto de estos créditos no se suspendió el término de caducidad como sí sucede respecto de aquellos que hacen parte de la masa de liquidación, en tanto que los mismos podían ser perseguidos judicialmente.*

*Sin embargo, es necesario aplicar la norma de suspensión de la caducidad a los mismos por cuanto no se puede desconocer que durante el proceso liquidatorio, se presentaron situaciones de hecho respecto de los acreedores del régimen pensional, que no deben afectarlos. Veamos:*

*CAJANAL EICE en liquidación a través de su Unidad de Gestión Misional – UGM -, fue responsable del cumplimiento de condenas cuya reclamación se efectuó antes del 8 de noviembre de 2011, mientras que La UGPP lo es respecto de las peticiones presentadas con posterioridad o de las que recibió aún en trámite al finalizar la liquidación.*

*Los beneficiarios de estas condenas proferidas en contra de CAJANAL, hoy aún insolutas total o parcialmente según las diferentes demandas, realizaron una de las siguientes tres actuaciones:*

Hicieron los cobros administrativos antes del inicio del proceso de liquidación y por tanto, las asumió el liquidador y/o;

Se hicieron parte en el proceso de liquidación dentro del término fijado para tal efecto, lo que se concretó con la reclamación de la acreencia ante el liquidador, o ante la UGM hasta el 7 de noviembre de 2011, o

Presentaron reclamaciones de pago o cumplimiento ante CAJANAL o a UGP, con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, las cuales correspondieron a esta última entidad conforme a la competencia ya analizada.

Frente al cumplimiento de los fallos se presentó:

Satisfacción total de la obligación;

Cumplimiento parcial de la sentencia;

Insatisfacción total de la orden dada en el fallo (ya fuera por inactividad de la entidad respectiva o por rechazo con base en una alguna causal atinente al proceso de liquidación).

En los dos últimos casos, de incumplimiento total o parcial de la sentencia, muchas personas formularon demandas ejecutivas contra CAJANAL antes o durante el proceso liquidatorio, o contra la UGPP, ante lo cual se ha visualizado lo siguiente:

Algunos de los procesos iniciados antes de la apertura del proceso de liquidación fueron terminados y se remitieron al liquidador, sin que este decidiera favorablemente las reclamaciones por no hacer parte de la masa de liquidación.

Frente a otros presentados en vigencia de la liquidación contra CAJANAL, se negó mandamiento de pago con base en el Decreto 254 de 2000 – imposibilidad de iniciar procesos ejecutivos frente a una entidad en liquidación -.

Algunos otros que se presentaron contra la UGPP, se han rechazado por caducidad de la acción ejecutiva, en tanto que se señala que éstos no ingresaron a la liquidación.

Según las anteriores situaciones se concluye que:

Muchos de los ciudadanos beneficiados con condenas por derechos pensionales que habían reclamado sus acreencias administrativa o judicialmente, no las vieron satisfechas ya fuera por decisiones de terminación de sus procesos ejecutivos o por negativa del liquidador de incluir esos créditos en la masa de liquidación.

Mientras CAJANAL en liquidación conservó competencia para reconocer esos derechos (frente a las peticiones presentadas antes del 8 de noviembre de 2011), no se libraron mandamientos de pago en contra de la entidad y las personas se vieron obligadas a surtir un proceso administrativo de reclamación ante el liquidador.

En el mejor de los casos, estos ciudadanos solo pudieron ejercer acciones judiciales de cobro luego del 12 de junio de 2013, momento a partir del cual existió la posibilidad de acudir administrativa o judicialmente ante la UGPP a solicitar el cumplimiento de las obligaciones insolutas que no habían sido reconocidas por el agente liquidador en su momento o que habían presentado alguna de las circunstancias anotadas.

Ello, en vista de que a partir de ese momento dejó de existir legalmente CAJANAL y la UGPP asumió competencias plenas en este tema.

Solo aquellas peticiones de cumplimiento radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011 eran de competencia de la UGPP, y contra esta entidad no había limitante para iniciar procesos ejecutivos de cobro...

La anterior gama de situaciones que se presentaron con la liquidación de CAJANAL, hace imperativo que la jurisdicción se abstenga de adoptar decisiones en contravía de los derechos de los beneficiarios de las condenas, las cuales se han tomado con el argumento de que como esos créditos estaban excluidos de la masa liquidatoria no es posible aplicar la regla de suspensión de caducidad ya señalada.

La razón para no afectar a los ciudadanos acreedores es que el desorden jurídico fue creado por la misma administración pública al no adoptar reglas específicas y unívocas que evitaran esas múltiples situaciones, lo que hace aplicable la máxima según la cual nadie puede alegar en su favor su propia culpa. Es decir, la carga de soportar una declaratoria de caducidad no es proporcionada frente al trato dado a sus créditos por parte del propio Estado deudor.

En consecuencia, resulta adecuado jurídicamente extender la norma suspensiva de caducidad a los créditos analizados, pero solo durante los lapsos en los cuales las personas se vieron imposibilitadas para acudir a la jurisdicción por la misma actuación errática de esta cuando decidió terminar y remitir los procesos ejecutivos a la liquidación, así como de la misma entidad en liquidación al recibir estos asuntos, negar su inclusión en la masa de liquidación y retardar o negar el cumplimiento a través de la UGM.

Así las cosas, si bien en decisiones recientes de la Secciones Segunda y Cuarta de esta Corporación se señaló que la caducidad frente a sentencias de condena contra CAJANAL o CAJANAL EN LIQUIDACIÓN se suspendió durante los cuatro (4) años que duró su trámite liquidatorio, ello solo resulta aplicable a aquellos casos con características especiales analizadas en ellos en los cuales se impidió que antes del 12 de junio de 2013 se ejecutara judicialmente la obligación contra CAJANAL o la UGPP.

Por el contrario, la anterior regla no puede ser aplicada frente a los fallos condenatorios ejecutoriados y/o cuyas peticiones de cumplimiento se radicaron con posterioridad al 8 de noviembre de 2011, en tanto que:

Frente a ellas solo puede operar la suspensión del término de caducidad hasta el 8 de noviembre de 2011, momento hasta el cual sólo era viable acudir ante CAJANAL EN LIQUIDACIÓN para tal efecto.

A partir de esa fecha la obligación de satisfacer el crédito recayó legalmente en la UGPP, conforme lo dispuso el Decreto 4269 de 2011 y las personas estaban habilitadas legalmente para ejecutar las condenas en contra de la UGPP.

Por ello, tampoco resultaría proporcional para el Estado deudor el extender los efectos de suspensión de la caducidad por cuatro años, como sí sucede con los casos anteriores.

De esta forma, es necesario que el juez identifique a partir de qué momento se hizo exigible la obligación judicial y la fecha en la cual se pudo efectivamente perseguir judicialmente su cumplimiento ante CAJANAL o UGPP, teniendo en cuenta que la caducidad del medio de control se suspenderá sólo a partir del momento en que inició el periodo liquidatorio de CAJANAL EICE y se reactivará:

El 8 de noviembre de 2011 si la petición de cumplimiento se realizó y competía atenderla a la UGPP de acuerdo con el Decreto 4269 de 2011 o,

Para aquellas obligaciones cuya petición de cumplimiento correspondía atender a CAJANAL en liquidación, conforme el mismo decreto, la reactivación será el 12 de junio de 2013, día siguiente a la fecha en la que culminó la liquidación de aquella entidad y por ende la obligación podía perseguirse en cabeza de la UGPP”.

### **3.- Caso concreto.**

En el presente caso, se halla establecido que mediante providencia del 2

de septiembre de 2008<sup>25</sup>, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Sincelejo condenó al ente ejecutado, de la siguiente manera:

*“... 2. Como consecuencia de la declaración anterior, ORDENAR a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL reliquidar la pensión mensual vitalicia de jubilación gracia reconocida a la señora ELVIRA BEATRIZ VISBAL DE PTERNINA, mediante Resolución No. 014724 del 15 de noviembre de 1996 y reliquidada mediante Resolución No. 002993 del 28 de mayo de 2003, incluyendo ahora la parte correspondiente a la prima de navidad, devengada en el año anterior a la consolidación del derecho pensional, status de pensionado, a partir del 29 de noviembre de 1994. Las sumas adeudadas que resultaren se actualizarán e indexarán de conformidad con el IPC entre la fecha de retiro y el día que quede ejecutoriada la sentencia que le ponga fin al proceso...”*

*4. Dichas sumas devengarán intereses moratorios, de conformidad con el inciso final del art. 177 del C.C.A.”*

Decisión, que quedó ejecutoriada el día 20 de noviembre de 2008<sup>26</sup>.

De igual manera, que el día 22 de noviembre de 2009<sup>27</sup>, el apoderado judicial de la demandante, solicitó al ente ejecutado el cumplimiento de lo dispuesto en la mencionada sentencia, dentro de lo cual debe entenderse, el pago de los intereses que ahora son reclamados en este proceso.

Como se aprecia, la sentencia no fijó un plazo para efectuar el pago, pero sí señaló que se debía cumplir dentro de los términos y forma establecidos por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, motivo por el cual se generaron intereses moratorios desde su ejecutoria, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-188 de 1999.

Ahora bien, de acuerdo con el expediente, el 22 de mayo de 2009<sup>28</sup> la ejecutante, por medio de apoderado, solicitó a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL - EICE en Liquidación, el cumplimiento de la sentencia dictada a su favor, desconociéndose procesalmente, si la ejecutante hizo

---

<sup>25</sup> Folios 13 – 17, cuaderno de primera instancia.

<sup>26</sup> Folio 18, cuaderno de primera instancia.

<sup>27</sup> Folio 19 - 20, cuaderno de primera instancia.

<sup>28</sup> Folio 19 – 20, cuaderno de primera instancia.

parte del llamado efectuado en su momento por el liquidador de CAJANAL – EICE cuando emplazó al público en general, para que las personas que se consideraran con derecho a presentar reclamaciones de cualquier índole en contra de esa entidad, se hicieran parte del proceso liquidatorio y presentaran sus reclamaciones entre el 24 de agosto y el 24 de septiembre de 2009.

Se halla probado, que mediante Resolución No. PAP 055985 del 03 de junio de 2011, CAJANAL, que no la UGPP, dio cumplimiento parcial a la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Contencioso Administrativo de Sincelejo, en lo referente a la reliquidación de las mesadas pensionales y asumió con cargo a CAJANAL EICE en Liquidación, el pago total de la condena, incluyendo los respectivos intereses.

En efecto, en la resolución citada se dispuso lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** En cumplimiento al fallo proferido por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO el 2 de septiembre de 2008, se reliquida una pensión de jubilación Gracia a favor de la señora VISBAL DE PATERNINA ELVIRA BEATRIZ, ya identificado (a), elevando la cuantía de la misma a la suma de \$ 385.995 (TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE), efectiva a partir del 29 de noviembre de 1994, con efectos fiscales a partir del 9 de agosto de 1999, por prescripción trienal de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento...

ARTÍCULO SEXTO: El área de Nómina realizará las operaciones aritméticas pertinentes conforme se señala en el fallo y en el presente acto administrativo, respecto a los arts. 177 del C.C.A. pago que estará a cargo de CAJANAL – EICE EN LIQUIDACIÓN y 178 del CCA, pago que estará a cargo del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL” (subrayado fuera de texto).

Como se observa, es claro que la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL – EICE, asumió la obligación de dar cumplimiento a la sentencia, pues, expidió un acto administrativo para cumplir la condena impuesta a dicha entidad. En relación con los intereses, la citada decisión los reconoció al hacer referencia al artículo 177 del C.C.A. y señaló, que su pago estaría a cargo de CAJANAL - EICE.

De ahí que aunque la sentencia fue dictada contra CAJANAL y su cumplimiento fue asumido por dicha entidad, lo cierto es que CAJANAL no pagó los intereses moratorios y es imposible que lo haga en la actualidad, pues, ya no existe. Por ende, dado que la UGPP asumió las competencias misionales que antes le correspondían a CAJANAL, en lo que respecta al reconocimiento de pensiones y otros derechos de la misma índole, así como también en relación con la administración de la nómina de pensionados de la extinta CAJANAL, lo cual incluye las reliquidaciones y pagos adicionales o accesorios a que haya lugar, así como el manejo de las reclamaciones y los procesos judiciales relacionados con otros asuntos “misionales”, se concluye que la UGPP, es la entidad que debe tramitar y resolver la solicitud de la ejecutante en relación con el pago de los mencionados intereses moratorios.

Respecto de la caducidad, resulta prudente aplicar la suspensión del término de caducidad, tal y como lo hizo la primera instancia y en consecuencia, reactivándose el mismo el día 11 de junio de 2013, fecha en la cual finalizó el proceso liquidatorio de la entidad, al haberse presentado la demanda el día 19 de agosto de 2016, la caducidad no hace presencia.

Finalmente quiere resaltar la Sala, que si bien es cierto en el acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial<sup>29</sup> se señala, que la ejecutante ejerció reclamación ante el proceso liquidatorio de CAJANAL, obteniendo respuesta negativa, lo cierto es que lo ahí señalado no puede ser tenido como prueba, pues, hace parte de la posibilidad de conciliación que se brinda al interior de estos procesos, resultando que las discusiones ahí sostenidas, no adquieren valor probatorio, aunado a que lo anotado en la mencionada acta, no devela alguno de los supuestos tratados en el marco normativo, que darían al traste con lo pretendido.

---

<sup>29</sup> Folios 161 – 163, cuaderno de primera instancia.

De ahí que, no puede concluirse como lo hace la entidad demandada apelante y en consecuencia, debe confirmarse la sentencia de primera instancia, pues, ninguna de las excepciones alegadas puede prosperar.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 8 de febrero de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, conforme lo expuesto.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia, al ente demandado. El a quo liquidará, concentradamente, las costas procesales, incluyendo agencias en derecho.

**TERCERO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 0019/2019

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**