



13001-33-33-006-2014-00370-01

Cartagena de Indias D. T. y C., quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>Medio de control:</b>   | Ejecutivo   |
| <b>Radicado:</b>           | 13001-33-33-006-2014-00370-01                                       |
| <b>Demandante:</b>         | Zora Esther Fernández de Olaya                                      |
| <b>Demandado:</b>          | UGPP  |
| <b>Magistrado Ponente:</b> | Edgar Alexi Vásquez Contreras                                       |
| <b>Tema</b>                | Pago de intereses moratorios previstos en el artículo 177 del C.C.A |

## II. PRONUNCIAMIENTO.

Procede esta Corporación<sup>1</sup> a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutada contra la sentencia proferida en audiencia del 3 de agosto de 2016, mediante la cual el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena declaró no probadas las excepciones de pago, falta de legitimación en la causa e inexistencia de la obligación, y ordenó seguir adelante con la ejecución.

La presente providencia será adoptada por los Magistrados Edgar Alexi Vásquez Contreras, en su condición de titular del Despacho 04 y actualmente encargado por el Consejo de Estado del Despacho 03, y Moisés Rodríguez Pérez, titular del Despacho 06, quienes integran la Sala de Decisión No. 02 del Tribunal Administrativo de Bolívar.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA

#### a) Pretensiones

La señora Zora Esther Fernández de Olaya, mediante apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva contra la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP, en la que solicitó se libre mandamiento de pago por las siguientes sumas:

---

<sup>1</sup> Esta decisión se toma virtualmente en aplicación del ACUERDO PCSJA20-11549 del CSJ de 7 de mayo de 2020, artículo 5, numeral 5.5., que levantó la suspensión de términos en los procesos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pendientes de dictar sentencia en primera, segunda y única instancia; y en aplicación del artículo 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 del CSJ que autorizó a los Tribunales del país para hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.



13001-33-33-006-2014-00370-01

*1. NUEVE MILLONES CUATROSCIENTOS VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS (\$9.427.983.19), por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Tercero (3) Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena de 19 de diciembre de 2008, de conformidad con el inciso 5 del artículo 177 del CCA, suma que deberá ser actualizada hasta que se verifique el pago total de la misma.*

## **b) Hechos.**

La parte ejecutante expuso como fundamento de sus pretensiones, en resumen, los siguientes hechos:

Mediante sentencia de 27 de noviembre de 2008 del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, se ordenó a CAJANAL reliquidar la pensión del demandante, y en su numeral 8º ordenó el pago de intereses moratorios en caso de darse los supuestos de hecho del artículo 177 del C.C.A.

CAJANAL, mediante Resolución UGM 011245 del 30 de septiembre de 2011, dio cumplimiento al fallo y reliquidó la pensión de la ejecutante. No obstante, solo hasta el mes de febrero de 2012 reportó al Fondo de Pensiones Pública del Nivel Nacional – Consorcio FOPEP, la novedad de inclusión en nómina.

La sentencia quedó ejecutoriada el 19 de diciembre de 2008, y solo hasta el mes de 2012 se ingresó al actor en nómina; por lo tanto, de conformidad con el inciso 5º del artículo 177 del C.C.A., se causaron intereses moratorios desde el 20 de diciembre de 2008 al 24 de febrero de 2012.

### **3.2. El mandamiento de pago (fs. 31-36).**

Mediante providencia de 16 de diciembre de 2014 el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena libró mandamiento de pago por la suma de \$ 5.930.878, por concepto de capital adeudado, y la suma de \$ 4.393.174.00 correspondiente a los intereses moratorios derivados de dicho capital.

### **3.3. Contestación (fs. 73-77).**

La parte ejecutada manifestó que no es la competente para pagar los intereses previstos en el artículo 177 del C.C.A., dado que la sentencia fue anterior a la fecha en que la entidad asumió la defensa de CAJANAL.

Agregó que, mediante Resolución UGME 011245 del 30 de septiembre de 2011, se dio cumplimiento a la obligación contenida en el fallo objeto de la ejecución, mediante el pago de parte de la condena impuesta; y precisó que los intereses



13001-33-33-006-2014-00370-01

previstos en el artículo 177 y 178 del C.C.A., estarían a cargo de CAJANAL E.I.C.E., y del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Reiteró que, de conformidad con el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, los intereses que establece el artículo 177 del C.C.A., no pueden ser asumidos por la U.G.P.P., pues los mismos se encuentran a cargo del PAR CAJANAL o, en su defecto, del Ministerio de Salud y Protección Social, que haya asumido los pasivos.

Además, si el ejecutante se presentó ante el proceso de liquidación de CAJANAL E.I.C.E., debe atacarse el acto administrativo que haya expedido el liquidador, de conformidad con el artículo 7° del Decreto 254 de 2000.

Propuso como excepciones las de pago, falta de legitimación en la causa e inexistencia de la obligación respecto de la UGPP.

### **3.4. Sentencia apelada. (fs. 94-97)**

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, en audiencia celebrada el 3 de agosto de 2016, profirió sentencia de primera instancia en la que resolvió:

***“PRIMERO:** Declarar no probadas las excepciones de pago y falta de legitimación en la causa e inexistencia de la obligación respecto de la UGPP, propuestas por la parte ejecutada, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.*

***SEGUNDO:** Seguir adelante con la ejecución del presente asunto, tal y como viene dispuesto en el auto que libró mandamiento de pago de fecha 16 de diciembre de 2014 (...) pero atendiendo que los intereses moratorios aquí deben tener como fecha de su causación el 10 de marzo de 2011 (...).*

***TERCERO:** Practíquese la liquidación del crédito de conformidad con el artículo 446 del CGP (...).”*

Para sustentar sus decisiones, la Juez A-quo sostuvo, en resumen, lo siguiente:

En el presente caso, no se allegó prueba que permitiera establecer que la entidad ejecutada ha realizado pago total del capital adeudado, ni parcial por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia objeto de ejecución.

Agregó que, de acuerdo con el artículo 442 del C.G.P., cuando se trata de una obligación emanada de una sentencia judicial, solo pueden alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y pérdida de la cosa debida. Por lo anterior, declaró no probada la excepción de pago, falta de legitimación en la causa e inexistencia de la obligación respecto de la UGPP.

### **3.5. Recurso de apelación.**

El apoderado de la parte ejecutada manifestó que no comparte la decisión en lo referente a la condena impuesta en lo relacionado con el pago de los intereses moratorios establecidos en el artículo 177 del C.C.A., toda vez que, como señaló en la contestación de la demanda, la sentencia que se pretende ejecutar fue proferida en una fecha anterior a aquélla en que la UGPP asumió la defensa judicial de los procesos seguidos contra CAJANAL.

Reiteró que no es la competente para reconocer el pago de los intereses moratorios ejecutados, pues en el proceso judicial la entidad vencida fue CAJANAL, quien dio cumplimiento total al fallo.

Solicitó tener en cuenta el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que señala que los intereses que establece el artículo 177 del C.C.A., no pueden ser asumidos por la UGPP, pues los mismos se encuentran a cargo del PAR CAJANAL o, en su defecto, del Ministerio de Salud y Protección Social, que haya asumido los pasivos.

### **3.6. Trámite de segunda instancia.**

Mediante auto de 12 de octubre de 2016 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada (f. 124); y por providencia de 4 de octubre de 2017 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (f. 128).

### **3.7. Alegatos.**

La parte ejecutante solicitó que se ratifique la decisión de seguir adelante con la ejecución. **(fs. 131-134)**. La parte ejecutada solicitó que se revoque la providencia apelada y el mandamiento ejecutivo, toda vez que el título ejecutivo es complejo y debía estar conformado por el acto administrativo con el que se dio cumplimiento a la sentencia judicial, el cual no se allegó **(fs. 135-137)**. El Ministerio Público no rindió concepto.

## **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia, sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a decidir de fondo el recurso en estudio.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales



13001-33-33-006-2014-00370-01

Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos, como ocurre en el sub - lite.

## **5.2 Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si la UGPP es competente para reconocer y pagar los intereses moratorios establecidos en el artículo 177 del CCA, a los que fue condenado CAJANAL en la sentencia objeto de ejecución.

## **5.3. Tesis de la Sala.**

La Sala confirmará el fallo apelado, porque de conformidad con reiteradas decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, proferidas en trámites de definición de conflictos de competencias administrativas, que este Tribunal acoge y prohíja, le corresponde a la UGPP el pago de los intereses moratorios reconocidos en las sentencias proferidas en contra de CAJANAL, que no hubiesen sido satisfechas por dicha entidad durante su proceso de liquidación.

## **5.4. Caso concreto**

### **5.4.1. Pruebas relevantes para decidir.**

- Copia auténtica con constancia de ejecutoria de la sentencia de 27 de noviembre de 2008, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual ordenó a CAJANAL reconocer y pagar a la ejecutante una pensión mensual vitalicia de jubilación – pensión gracia -, con retroactividad al 6 de marzo de 2000, en cuantía del 75% de todos los factores salariales devengados el último año de servicio anterior a la obtención del estatus pensional. Así mismo, que la sentencia se cumpliera en los términos del artículo 177 del C.C.A. (fs. 10-22).

- Resolución UGM 011245 de 30 de septiembre de 2011, “por la cual se liquida una pensión de jubilación gracia en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena”. (fs. 24-25).

- Copia de la liquidación hecha por la UGPP para dar cumplimiento al fallo (fs. 26-28).

### **5.5.2 Análisis crítico de las pruebas.**

Advierte la Sala, que en el presente caso está demostrado que mediante sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de



13001-33-33-006-2014-00370-01

Cartagena de 27 de noviembre de 2008, se condenó a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, a reconocer y pagar a favor del demandante una pensión de jubilación gracia. Así mismo, ordenó cumplir la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A. (fs. 10-22).

Igualmente, quedó demostrado que mediante Resolución UGM 011245 de 30 de septiembre de 2011, CAJANAL DISPUSO reliquidar la pensión de jubilación gracia mencionada, en cumplimiento del fallo judicial comentado, y en su numeral sexto señaló que “el área de nómina realizará las operaciones pertinente conforme se señala en el fallo y en el presente acto administrativo, respecto a los artículos 177 del C.,C.A., precisando que este pago estará a cargo de CAJANAL EICE en Liquidación y 178 del C.C.A., pago que estará a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (sic)” (fs. 24-25).

- En el asunto bajo estudio la apoderada de la parte ejecutada afirma que no es la entidad competente para reconocer y pagar los intereses moratorios solicitados por el demandante, porque esa obligación deriva de una sentencia proferida contra CAJANAL, antes de que la UGPP asumiera la defensa judicial en los procesos seguidos contra aquélla.

El argumento anterior no es de recibo por las siguientes razones:

El Decreto 2196 del 12 de junio de 2009,<sup>2</sup> ordenó la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social “CAJANAL E.IC.E.”, y en su artículo 3º prohibió la iniciación de nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, disponiendo la conservación de su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.

Agregó dicho artículo que, “en todo caso...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 hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la 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 la materia. Igualmente...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...”.

---

<sup>2</sup> Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.



13001-33-33-006-2014-00370-01

En este orden, el Decreto 169 de 2008, por medio del cual se establecen las funciones de la UGPP, en su artículo primero dispuso:

**“Artículo 1º.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:

(...) 2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo 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. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozcan la UGPP en virtud de este numeral.

Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior, continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se asuma esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000.

(...) 4. Las demás gestiones y funciones necesarias para cumplir con lo dispuesto en este artículo tales como la administración de bases de datos, nóminas, archivos y todo lo relacionado con la defensa judicial de la entidad y las demás que establezca la ley.

Posteriormente, con la modificación de la estructura de la UGPP, establecida en el Decreto 575 del 22 de marzo de 2013, su objeto quedó de la siguiente manera:

**“Artículo 2º. Objeto.** En los términos establecidos por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) **tiene por objeto 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.**” (Se resaltó)

Las normas anteriores fueron examinadas por el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, en la decisión de 22 de octubre de 2015,<sup>3</sup> proferida para dirimir un conflicto negativo de competencias administrativas entre la UGPP, el Patrimonio Autónomo de CAJANAL en Liquidación y el Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual abordó el tema de la competencia para el pago de los intereses moratorios ordenados en sentencias judiciales, como es el caso que se debate en este proceso, precisando lo siguiente:

“Se desprende de las disposiciones citadas que la ley escindió las funciones de la UGPP, antes CAJANAL, en dos grandes categorías de actividades: **A)** las relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas y **B)** las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la

<sup>3</sup> Radicado N° 11001030600020150015000



13001-33-33-006-2014-00370-01

adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

Ahora bien, en relación con las actividades en materia de reconocimiento de derechos pensionales, el Gobierno Nacional teniendo en cuenta, entre otros asuntos, que CAJANAL EICE en liquidación estaba atendiendo las solicitudes y las actividades afines que hacían parte del inventario del represamiento, presentadas con anterioridad al 25 de junio de 2009 y que estaban pendientes de resolver, así como de aquellas que se habían presentado con posterioridad a esa fecha en desarrollo del proceso liquidatorio, en el Decreto 4269 de 2011 distribuyó unas competencias entre la entidad en liquidación (CAJANAL) y la entidad que debía asumir sus funciones (UGPP), así:

*\*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. (...)*

**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 1 del presente artículo.**(negrita fuera de texto).

Concluyó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que las actividades misionales de carácter pensional y demás actividades afines de CAJANAL E.I.C.E., en Liquidación, fueron asumidas por la UGPP, así como el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, independientemente de que los servicios requeridos se derivaran de solicitudes que debían haberse tramitado por la extinta entidad.

De igual manera señaló que en lo referente a la actividad judicial, es el sucesor procesal de CAJANAL quien está llamado a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos que fueron adelantados en su contra; es decir, la UGPP.

Por último, declaró competente a la UGPP para adelantar la actuación administrativa correspondiente al pago de los intereses moratorios ordenados en



13001-33-33-006-2014-00370-01

la sentencia judicial, teniendo en cuenta además que el fallo es un todo y debe cumplirse integralmente.

Los criterios anteriores fueron reiterados por la Sala de Consulta y Servicio Civil en decisión de 23 de febrero de 2017 al decidir un nuevo conflicto de competencias administrativas,<sup>4</sup> en la que concluyó que sus decisiones previas habían sido uniformes y consistentes en el sentido de declarar competente a la UGPP para pagar los intereses de mora generados por el cumplimiento tardío de sentencias dictadas en contra de CAJANAL (o CAJANAL en Liquidación).

Aunque la ejecutada solicitó que se dé aplicación a decisión proferida el 2 de octubre de 2014 por la Sala de Consulta y Servicio Civil en un asunto análogo a los comentados, que a su juicio declaró competente a PAR CAJANAL para reconocer y pagar los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del CCA; lo cierto es que al examinar dicha decisión se constató que, contrario a lo manifestado por la accionada, allí también se declaró competente a la UGPP para efectuar el reconocimiento y pago de los intereses moratorios.

Así las cosas, se concluye entonces, que es a la UGPP a quien le compete el pago de las obligaciones de tipo pensional, entre ellas las derivadas de las condenas proferidas en sentencias judiciales en contra de la extinta CAJANAL, incluidos los intereses causados por la mora en su pago.

Por otro lado, la parte ejecutada en los alegatos de conclusión solicitó que se revoque la providencia apelada y el mandamiento ejecutivo, toda vez que el título ejecutivo es complejo y debía estar conformado por el acto administrativo con el que se dio cumplimiento a la sentencia judicial, el cual a su juicio no se allegó; no obstante, la Sala se abstendrá de emitir un pronunciamiento al respecto, toda vez que es un argumento nuevo que no fue presentado con el recurso de apelación.

Finalmente, advierte la Sala que al momento de librar mandamiento de pago la Juez A-quo, reconoció intereses sobre los intereses adeudados; no obstante, dicho yerro debe ser corregido al momento de liquidar el crédito, toda vez que tal y como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cual tiene fundamento en el numeral 3º del artículo 1617 del Código Civil, sobre los intereses no pueden reconocerse intereses.

---

<sup>4</sup> Radicado N° 11001-03-06-000-2016-00215-00(C)



### 5.5. Condena en costas en segunda instancia.

La Sala aplicará al caso el artículo 188 del CPACA, el cual remite al artículo 365 del Código General del Proceso, de acuerdo con el cual se debe condenar en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En ese sentido, habiendo sido resuelto de forma desfavorable el recurso de apelación de la parte ejecutada en el presente asunto, se encuentra procedente la condena en costas en segunda instancia, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, a favor de la parte ejecutante, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, y teniendo en cuentas los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte ejecutante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

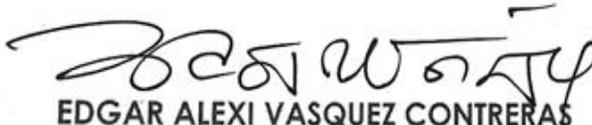
### VI. FALLA:

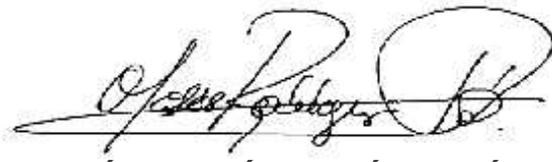
**PRIMERO:** Confirmar la sentencia apelada.

**SEGUNDO:** Condenase en costas procesales en segunda instancia a la parte demandante, las cuales que serán liquidadas por el Juzgado de origen, de conformidad con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen. Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS  
Magistrado

  
MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ  
Magistrado