

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., ocho (08) de julio de dos mil diecinueve (2019).

**Referencia:** 110013335 009 **2019 00243 00**  
**Demandante:** Soledad Torres Castillo  
**Demandado:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (**UGPP**)

---

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
(Rechaza demanda)

**I. ANTECEDENTES**

**1. Actuación procesal**

1.1. En providencia del 10 de mayo de 2019, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, decidió declarar su falta de competencia por el factor de conexidad y ordenó remitir el expediente a este Despacho Judicial (fls.92 a 94).

1.2. El expediente fue repartido el 05 de junio del mismo año (fl.1) e ingresado al Despacho el 13 de junio (fl.97).

1.3. La demanda tiene como objeto la declaratoria de nulidad de la Resolución RDP 030505 del 23 de julio de 2018, por medio de la cual la entidad demandada declaró la extinción de la obligación por caducidad y negó el pago de los intereses moratorios con ocasión al cumplimiento de la sentencia judicial proferida por este Despacho.

1.4. Por consiguiente, como este Despacho tramitó la demanda ordinaria que ordenó la reliquidación de la pensión gracia y de la cual es objeto de reclamación por omisión en el pago de los intereses moratorios, le corresponde a este Despacho avocar conocimiento del presente asunto por el factor de competencia de conexidad.

1.5. Ahora bien, corresponde examinar si la demanda cumple con los requisitos legales del artículo 161 y s.s. de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), para ello observó lo siguiente:

## **2. La demanda**

### **2.1. Pretensiones**

2.1.1. La señora **Soledad Torres Castillo**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso demanda ante la jurisdicción contenciosa, en orden a obtener la nulidad de la Resolución RDP 030505 del 23 de julio de 2018, por la cual la **UGPP**, declaró la extinción de la obligación por caducidad y niega el pago de los intereses moratorios.

2.1.2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó el pago de la suma \$26.248.002 correspondiente a los intereses moratorios causados en los periodos comprendidos entre el 23 de enero de 2009 al 01 de abril de 2011; y la suma de \$10.400.232 por concepto de intereses moratorios por el periodo comprendidos entre el 01 de abril de 2011 al 25 de enero de 2012.

### **2.2. Hechos**

Los hechos que fundamentaron las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

2.2.1. Mediante sentencia de segunda instancia del 27 de noviembre de 2008, proferida por la Sección Segunda de la Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en expediente con radicado 111001333500920030016001, confirmó la sentencia de primera instancia proferida por este Despacho, en la que se declaró la nulidad del auto 104873 del 08 de mayo 2002, que denegó la solicitud de revisión de la pensión gracia y el auto 111726 del 20 de agosto de 2002, que declaró improcedente el recurso de apelación. En consecuencia, «ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL hoy UGPP efectuar la reliquidación de la pensión de gracia de la demandante Soledad Torres Castillo, equivalente al 75% del promedio de salarios devengados en el año anterior al status pensional, incluyendo además como factores salariales, las primas de alimentación, de habitación y de navidad ».

2.2.2. En cumplimiento de la anterior decisión, la UGPP profirió la Resolución PAP 044418 del 17 de marzo de 2011, acto administrativo que según el demandante, no canceló los intereses moratorios.

## **II. CONSIDERACIONES**



### 3. Problema jurídico

3.1. El Despacho debe determinar si es susceptible de control jurisdiccional la Resolución RDP 030505 del 25 de julio de 2018 expedida por la UGPP, por la cual declaró la extinción de la obligación por caducidad y negó el pago de los intereses moratorios, derivados del cumplimiento de una sentencia judicial.

### 4. Solución al caso

#### 4.1. Naturaleza del acto demandado mediante el medio de control impetrado

4.1.1. En el *sub lite* el acto demandado declaró extinta la obligación por caducidad frente a los intereses moratorios no pagados a la demandante, así como la inexigibilidad de la obligación contenida en la sentencia proferida por este Despacho el 30 de abril de 2008 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 27 de noviembre de 2008 por la configuración de la caducidad y en consecuencia declaró la imposibilidad de cumplimiento, por no contar el título de gasto con el atributo de exigibilidad.

4.1.2. Ciertamente la anterior disposición expresa la negativa de la UGPP sobre el pago de los intereses moratorios con ocasión a la mora en el cumplimiento de la sentencia, y en esa voluntad se identifica un claro alcance decisorio respecto a la oportunidad para reclamarlos. Sin embargo, no toda decisión hace pasibles de control judicial a los actos administrativos, sólo aquella que ponga término a un proceso administrativo, como en adelante se explicará.

4.1.3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 del CAPACA «son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o que haga imposible continuar con la actuación», es decir, que son aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Sobre el particular, el Consejo de Estado señaló<sup>1</sup>:

*«Son pasibles de control judicial ante esta jurisdicción aquellos actos administrativos que adquieren el carácter de definitivos, o los de trámite que no hagan posible continuar la actuación administrativa. Solamente los actos definitivos pueden ser demandados. Y por acto definitivo se entiende aquel que resuelve de fondo la cuestión planteada ante la Administración. En otras palabras, acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular. El único acto de trámite demandable es el que declara desistida la petición en interés particular, según el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011»*

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 15 de mayo de 2014, exp. 20001-23-33-000-2013-00005-01(20295), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

4.1.4. Ahora bien, los actos de ejecución han sido definidos por esta jurisdicción como aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial, como quiera que son expedidos exclusivamente con el objeto de materializar los actos definitivos o el fallo judicial. No obstante, si la administración al expedir el respectivo acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que *«en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente»*.<sup>2</sup>

4.1.5. En consecuencia, son objeto de control judicial los actos administrativos i) definitivos, es decir, aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica determinada; ii) aquellos que sin ser definitivos hacen imposible continuar con la actuación; y, iii) los actos administrativos de ejecución cuando se cumpla con los requisitos señalados anteriormente.<sup>3</sup>

4.1.6. En efecto, por su propia ontología, los intereses constituyen una prestación accesoria a otra principal que los origina, de manera que su existencia depende única e inescindiblemente del acto administrativo que dio cumplimiento al fallo judicial. Siguiendo esa lógica, la negativa del reconocimiento de los intereses fue producto de los pagos reconocidos por la tanta veces mentada sentencia del 30 de abril de 2008 que, a su vez, desestimó la nulidad de las resoluciones que habían negado el reajuste de la pensión de gracia.

4.1.7. Esas resoluciones son pues los actos que terminaron el proceso administrativo relacionado con el reconocimiento y pago del reajuste pensional. Si tales resoluciones no se hubieran demandado y este Despacho no las hubiera anulado, los capitales no debidos sencillamente no existirían ni, por lo mismo, no se habría generado interés alguno, pues, se insiste, la suerte de lo accesorio sigue la de lo principal. En este orden de ideas, queda claro que la decisión de negar los intereses moratorios no surgió en el ámbito de una actuación administrativa autónoma, independiente y distinta de la actuación iniciada para resolver un aspecto propio del cumplimiento de la sentencia.

## **4.2. El alcance de los actos administrativos que ejecutan las sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo**

---

<sup>2</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 8 de febrero de 2012, Rad: 15001-23-31-000-1997-17648-01(20689), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>3</sup> Aspecto que ha sido reiterado por el Consejo de Estado, Véase la sentencia proferida el 13 de octubre de 2016, Rad: 0273-14, C.P. William Hernández Gómez.



4.2.1. Los actos ejecutivos se restringen a cumplir una decisión judicial o administrativa, sin que de éstos puedan surgir situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. En materia de actos ejecutivos de providencias judiciales, la doctrina administrativista ha sostenido que el incumplimiento de las sentencias no puede abrir nuevamente la vía jurisdiccional para el control de legalidad del acto de cumplimiento<sup>4</sup>, porque ello, según el máximo tribunal de lo contencioso administrativo implicaría desconocer los efectos de la cosa juzgada, facultando al administrado para embarcarse indefinidamente en nuevos procesos, por el hecho de no acatarse todos los términos del fallo o de desconocer los mismos en alguna medida<sup>5</sup>.

4.2.2. En ese sentido, señaló que dichos actos se encuentran excluidos del control judicial, precisamente porque no deciden una actuación previamente abierta, sino que se expiden para materializar o ejecutar otras decisiones, salvo cuando omiten o exceden, parcial o totalmente, lo dispuesto en la sentencia o en el acto administrativo ejecutado.<sup>6</sup>

4.2.3. Al referirse a la demanda de nulidad del acto dictado en cumplimiento de una sentencia judicial que ordenó reliquidar la pensión de gracia, con la pretensión primigenia de que se reconocieran los intereses moratorios por el pago tardío del fallo judicial.

4.2.4. El Consejo de Estado, en caso similar plasmó el siguiente criterio en providencia del 26 de septiembre de 2013<sup>7</sup>:

*<< (...) b) Lo que pretende el apoderado de la parte actora, como lo argumenta en el recurso de apelación, con base en el fallo del Tribunal Administrativo de Santander, es el reconocimiento de intereses que el Municipio de Bucaramanga no hizo. Sin embargo, atendiendo al hecho de que la sentencia del 12 de diciembre de 2012 nada dispuso al respecto (ver folio 36), no puede decirse que la omisión en el pago de los intereses estipulados en el Estatuto Tributario creó una situación jurídica nueva o modificó o extinguió una ya reconocida en la citada providencia, por lo que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para este propósito toda vez que de llegarse a declarar la nulidad del acto acusado se estaría invadiendo la órbita de la cosa juzgada.*

---

<sup>4</sup> Carlos Betancur Jaramillo, *Derecho procesal administrativo*. Medellín, Señal Editora, 1999, 5ª ed. págs. 480-483.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 7 de febrero de 2002, exp. 05001-23-25-000-2000-2626-01 (20869), C. P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 27 de enero de 2012, exp. 68001-23-15-000-1998-03685-01 (20407), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> *Ejusdem*.

<sup>7</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, exp. 68001-23-33-000-2013-00296-01 (20212), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

*c) Si lo que se pretende es perseguir el cumplimiento o ejecución total o parcial de la sentencia, es posible el cobro de la condena por vía del proceso ejecutivo de conformidad con lo estipulado en los artículos 104 6 de la Ley 1437, en concordancia con los artículos 152-7 o 155-7 ibídem, como sucedería en caso de considerarse que el pago de los intereses o los ajustes monetarios obran por ministerio de la ley.*

*En conclusión, como bien lo expuso el Tribunal, la única opción aplicable al caso concreto es el rechazo de la demanda por ser el acusado un mero acto de ejecución, dejando en libertad a la parte actora para que acuda, en caso de considerarlo procedente, al medio de control ejecutivo para hacer valer los derechos que reclama. >>*

#### **4.3. Análisis de la orden de pago de intereses en el caso concreto**

4.3.1. En principio, las controversias sobre el monto de los intereses son propias de la ejecución misma y no constituyen una nueva manifestación de voluntad de la administración que amerite un proceso de conocimiento. De no ser así, la demanda contra el cálculo de intereses tornaría indefinido el debate correspondiente sobre el pago total que debe recibir el beneficiario, en desmedro de la eficiencia judicial.

4.3.2. Según se indicó, la Sentencia del 30 de abril de 2008 ordenó reliquidar la pensión de gracia, por lo que en la entidad demandada a través del acto administrativo PAP 044418 del 17 de marzo de 2011, dio cumplimiento al fallo judicial y según cupón de pago número 260081 la UGPP canceló la suma de \$51.505.430,68, que según el demandante, sin incluir los intereses moratorios.

4.3.3. Como se lee, la sentencia precisa en el numeral quinto que los intereses moratorios son los establecidos en el artículo 177 del CCA y desde esa perspectiva, el reconocimiento de intereses se representa en una orden clara, expresa y exigible que, por lo mismo, puede ejecutarse por vía judicial.

4.3.4. De otra parte, cuando la orden judicial de pago de intereses se acompaña de factores de precisión como los que se observan en la Sentencia del 30 de abril de 2008, no puede pretenderse desconocer el carácter ejecutable de la misma mediante el ejercicio de la demanda contenciosa ordinaria contra los actos de liquidación de intereses.

4.3.5. En los procesos ordinarios los actos de liquidación de intereses producto de una orden precisa o razonablemente determinable a través de la motivación de la sentencia, como la que ocupa la atención del Despacho, implica abrir un espacio procesal adicional sobre el proceso que reconoció el concepto respecto del cual esos intereses se examinan.



4.3.6. Sin duda alguna, ello contraría el principio de “cosa juzgada” sobre los fallos que definen el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, regulado por el artículo 189 del CPACA, como efecto jurídico que surge cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la *causa petendi* juzgada en un proceso posterior; y que, como tal, impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dado su previo juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica.

4.3.7. Por lo anterior, el fallo ejecutoriado, según lo dispuesto en el artículo 297 del CPACA, constituye título ejecutivo, el cual puede ser cumplido obligatoriamente en virtud de orden judicial, del mismo funcionario que lo expidió. Si, según los argumentos del demandante, no hubo cumplimiento por la accionada o fue defectuoso, se trata de incumplimiento de obligación de hacer (Código Civil)<sup>8</sup>.

4.3.8. Ahora bien, el juez que emitió la orden u obligación de hacer es quien debe saber si se cumplió a cabalidad o lo fue de manera imperfecta. Esa es una de las principales razones para el legislador disponer que **el proceso ejecutivo**, para el cumplimiento de decisiones judiciales, **se adelante en el mismo expediente del proceso ordinario**. Esa decisión proferida por el Juez, se encuentra ejecutoriada, al punto de que, según está indicado arriba, la demandada la *ejecutó*, tal vez parcialmente según el demandante.

4.3.9. Por consiguiente, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en principio no es procedente para ordenar el cumplimiento de la obligación de dar contenida en decisión judicial. Así mismo, tampoco el Despacho evidencia de las pruebas aportadas con la demanda, el pago de estas sumas de dinero, para así librar el mandamiento de pago.

#### 4.4. Conclusión

4.4.1. Vista la forma y alcance propios del numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia proferida por este Despacho el 30 de abril de 2008, en consonancia con la motivación de dicha providencia, el Despacho estima que la resolución demandada son auténticos actos ejecutivos no demandables ante esta jurisdicción.

---

<sup>8</sup> Ver los artículos 1608 y 1613 del Código Civil.

4.4.2. En concordancia, el Despacho rechazará la demanda, en razón a que la pretensión de nulidad del acto acusado no es susceptible de control judicial, porque se limita a ejecutar el fallo referido y, desde esa perspectiva, se encuentran excluidos del control de legalidad al que se reduce el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 3º, artículo 169 del CPACA).

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**,

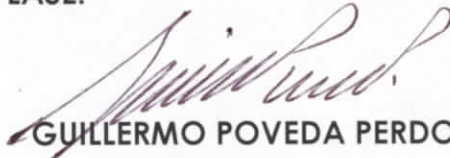
**RESUELVE**

**PRIMERO: ASUMIR** conocimiento de la demanda.

**SEGUNDO: RECHAZAR** la demanda de plano por no ser asunto susceptible de control jurisdiccional.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** al interesado el original y sus anexos, sin necesidad de desglose y una vez ejecutoriado este proveído y hechas las anotaciones de ley **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**  
Juez

Y A H L

**JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C. SECCIÓN SEGUNDA**

**NOTIFICACION POR ESTADO**

El presente auto, se notifica a las partes por anotación en estado de fecha **nueve (09) de julio de dos mil diecinueve (2019)** a las 8:00 a.m. de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA.

\_\_\_\_\_  
**Sara Cristina Villota Escandón**  
Secretaria