Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO 6º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, D.E.I.P., seis (6) de marzo dos mil diecinueve (2019)

Radicado	08001-3333-006-2001-01938-00
Medio de control	Ejecutivo [Cumplimiento de Sentencia]
Demandante	**NATALIA DEL CARMEN PALACIO DE HERRERA**
Demandado	Unidad Adm. Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP
Juez (a)	**MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO**

Tema: Ejecución de sentencia.

Decisión: No librar mandamiento de pago.

I. ANTECEDENTES:

A través de apoderado judicial, la señora Natalia del Carmen Palacio de Herrera, mediante demanda ejecutiva, solicitó el cumplimiento del pago de los intereses corrientes y moratorios ordenados en la sentencia de fecha 8 de febrero de 2008, proferida por este Juzgado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra CAJANAL EICE – En Liquidación, según lo preceptuado en el artículo 177 del C.C.A.

En virtud al reparto realizado, corresponde entonces a esta Agencia Judicial estudiar si es procedente la referida solicitud, de acuerdo con las siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

2.1.- Competencia.

El artículo 155 numeral 7º del CPACA al referirse a la competencia de los jueces administrativos en primera instancia, señala que estos conocerán de los procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como es el presente caso.

2.2.- Del título ejecutivo.

Como punto de partida, es del caso indicar que de conformidad con el numeral primero del artículo 297 del CPACA, prestarán mérito ejecutivo las sentencias debidamente

ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condenen a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

En el presente asunto, el título ejecutivo está compuesto entonces por la sentencia judicial de fecha 8 de febrero de 2008, proferida por este Juzgado[1], la cual se encuentra ejecutoriada a partir del día 27 de febrero de 2009 y en su parte resolutiva dispuso:

> *"PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones propuestas por la demandada.*
>
> *SEGUNDO: Declárase la nulidad del acto ficto o presunto mediante el cual la Caja Nacional de Previsión Social negó a la señora NATALIA DEL CARMEN PALACIO DE HERRERA su petición de marzo 29 de 1999, mediante la cual solicitó el reajuste o reliquidación de su pensión gracia, así como la Resolución No. 001707 de mayo 4 de 2000.*
>
> *TERCERO: Como consecuencia de las anterior declaración [sic] y a manera de restablecimiento del derecho, la pensión gracia reconocida mediante Resolución No. 004741 de marzo 5 de 1998, a la señora NATALIA DEL CARMEN PALACIO DE HERRERA, será equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante su último año de servicio, para lo cual deberán incluirse en dicha liquidación, además de su asignación básica, el sobresueldo, la prima de vacaciones y la prima de navidad. Las sumas que resultaren deberse a la demandante, a raíz de la fijación del nuevo valor de su pensión sólo tendrán efectos fiscales a partir del 03 de enero de 1997, fecha en que adquirió el estatus de pensionada. Dicha pensión devengará los ajustes de la Ley 71 de 1988.*
>
> *CUARTO: De las sumas que pagará la accionada, se deducirá lo que la señora NATALIA DEL CARMEN PALACIO DE HERRERA hubiere percibido por concepto de las mesadas liquidadas con arreglo a su asignación básica.*
>
> *QUINTO: Las sumas que deberá pagar CAJANAL, se reajustarán en los términos del artículo 178 del C.C.A., de conformidad con la fórmula descrita en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *SEXTO: La entidad demandada deberá cumplir esta decisión en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A., en la forma como quedó establecido en la sentencia C -188 de 1999 proferida por la Corte Constitucional.*
>
> *SEPTIMO: Sólo habrá lugar al pago de las sumas que así resulten a favor de la señora NATALIA DEL CARMEN PALACIO DE HERRERA, de la manera y bajo las condiciones expuestas en la parte considerativa de este fallo.*
>
> *OCTAVO: Sin costas en la instancia*
>
> *NOVENO: Notifíquese personalmente esta providencia al señor Procurador Judicial Delegada [sic] ante esta Dependencia Judicial".*

Como se observa, la sentencia que se exhibe como título ejecutivo, cuya decisión se citó, contiene una orden expresa, clara y exigible de dar, consistente en pagar a favor de la demandante unas determinadas sumas de dinero y a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, entidad que asumió el reconocimiento y pago de las pensiones del régimen de prima media de la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, entidad de previsión social actualmente extinta.

---

[1] Ver folios 4-8

Como título de ejecución presentado al cobro, la demandante aportó la primera copia de la sentencia 8 de febrero de 2008[2], acompañada de la Resolución No. PAP-057386 del 10 de junio de 2011, expedida por la Caja Nacional de Previsión EICE en Liquidación[3].

2.4.- Sobre la caducidad y prescripción de las acciones ejecutivas

En los hechos de la demanda, el apoderado de la actora expresa que la acción ejecutiva no ha caducado, de acuerdo al conteo de los términos que efectúa con base en lo preceptuado en los artículos 136 numeral 11 y 177 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al proceso y que además de ello, debe tenerse en cuenta que el proceso liquidatorio de Cajanal E.I.C.E. el Liquidación, culminó el 11 de junio de 2013, por lo que en su sentir, entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013, los términos de caducidad de la acción ejecutiva fueron interrumpidos.

Explica que según el inciso 4° del artículo 177 del C.C.A., las condenas dinerarias son ejecutables 18 meses después de su ejecutoria, plazo que en el presente asunto debe iniciarse desde el 6 de marzo de 2008 hasta el 12 de junio de 2009, fecha en la cual principió la liquidación de Cajanal (1 año, 3 meses y 6 días), advirtiendo que para completar el término enunciado, el conteo se reanuda desde el 12 de junio de 2013, día siguiente a la fecha de terminación de la liquidación de Cajanal, hasta el 6 de septiembre de 2013, esto es, verificándose los 2 meses y 24 días faltantes hasta el cumplimiento de dicho lapso.

En razón de lo anterior, considera el togado que los 5 años que establece el artículo 136 numeral 11 del CCA, deben empezarse a contar desde el 7 de septiembre de 2013 hasta el 7 de septiembre de 2018.

Frente a lo anterior, el Despacho considera oportuno precisar que de conformidad con el artículo 2536 del Código Civil, la acción ejecutiva que se deriva de una sentencia judicial, prescribe en 5 años, los cuales se cuentan a partir del día siguiente de la ejecutoria de la decisión. En otras palabras, transcurrido el término mencionado, el demandante no podrá ejecutar al deudor por medio de un proceso en el que se pretenda hacer valer como título la mencionada sentencia.

Por su parte, el numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al asunto en estudio, expresa:

> *"Artículo 136. Caducidad de las acciones:*
>
> *(...)*

[2] Folios 4-10 del expediente.
[3] Folios 11-17 del expediente

> *11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.*

Por su parte, el artículo 177 ibídem señala:

> *"Artículo 177 Efectividad de condenas contra entidades públicas: Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada.*
>
> *El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.*
>
> *El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.*
>
> *Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.*
>
> *Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término.*
>
> *Iniciso. 6° Cumplidos seis meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide de una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.*
>
> *Inciso 7° En asuntos de carácter laboral, cuando se condene a un reintegro y dentro del término de seis meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, éste no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo."* (Se subraya)

Teniendo en cuenta lo expuesto líneas atrás, es posible inferir que **i)** el término para interponer demanda ejecutiva para el cumplimiento de obligaciones contenidas en decisiones judiciales será de 5 años desde la exigibilidad del derecho, la cual será en virtud a la ley y a la misma providencia a ejecutar; y **ii)** para hacer efectivas las obligaciones contenidas en sentencias judiciales, la entidad contra la cual se dirigió la condena, cuenta con 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la misma para su respectivo pago, luego de los cuales, deberán reconocerse y pagar al ejecutante los respectivos intereses moratorios.

2.4.1. Obligaciones de la extinta Caja Nacional de Previsión – E.I.C.E. en Liquidación (Cajanal) y el conteo para los términos de caducidad – Jurisprudencia del Consejo de Estado.

La Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal fue un ente creado en virtud de la Ley 6ª de 1945 como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, Empresa Industrial y Comercial del Estado, ente descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, la cual, mediante la Ley 490 de 1998, se vinculó al Ministerio de la Protección Social.

Debido a una gran cantidad de problemas administrativos que impedían el efectivo cumplimiento de los cometidos para los que fue creada Cajanal, mediante Decreto 2196 de 12 de junio de 2009, entre otras disposiciones, se ordenó su supresión y posterior liquidación. Dicha norma previó que el proceso liquidatorio se extendería por dos (2) años, prorrogables por otro período igual, lo cual ocurrió, al implementarse lo resuelto en el Decreto 877 de 2013, es decir, que el plazo final para que el ente de previsión social fuera efectivamente liquidado, se prolongó por cuatro (4) años: desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, data en que sus acreencias fueron trasladadas a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, en virtud de lo establecido en el Decreto 4269 de 2011[4].

Lo anterior indica que, mientras se llevó a cabo el proceso liquidatorio en el que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP asumiría el pago del pasivo prestacional de la hoy extinta Cajanal, la caducidad de las acciones se suspendió por el lapso de cuatro (4) años.

Ahora bien, sobre el tema de la caducidad de la acción ejecutiva y los procesos ejecutivos seguidos contra la extinta Cajanal, el Consejo de Estado se pronunció en estos términos[5]:

> ***"SENTENCIA JUDICIAL - Obligaciones de Cajanal / COMPETENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS - Cajanal / SUSPENSION DEL TERMINO DE CADUCIDAD PARA LA EJECUCION DE SENTENCIAS - Proceso liquidatorio***
>
> *La 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*

[4] El artículo 1° de dicha norma establece entre la distribución de competencias de la UGPP, la atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas (numeral 1°).

[5] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION "A" Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ 30 de junio de 2016 Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06595-01(3637-14)

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: a. 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. b. 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. c. 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 de medio de control se suspenderá sólo a partir del momento en que inició el periodo liquidatorio de CAJANAL EICE y se reactivará: a. 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, b. 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".*** (Resalta el Juzgado).

Más adelante, en el proveído en comento, la Corporación advierte:

"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 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.º ib. –" (Subraya el Juzgado)

Conforme a lo expuesto anteriormente, aplicando las mencionadas premisas normativas al caso concreto y de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, se tienen probados los siguientes extremos procesales:

-. El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Barranquilla condenó a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL -EICE-, a reliquidar y pagar la pensión de jubilación de la señora Natalia del Carmen Palacio Herrera, a través de sentencia fechada 8 de febrero de 2008[6].

-. La decisión judicial quedó debidamente ejecutoriada el 6 de marzo de 2008 (fl. 8 reverso), circunstancia a partir de la cual se infiere que la obligación debió hacerse exigible el 6 de noviembre de 2009, luego de transcurridos los 18 meses que señala el artículo 177 del C.C.A., sin embargo, para esa fecha la entidad se encontraba inmersa en los trámites de supresión y liquidación, los cuales culminaron el 12 de junio de 2013.

-. La interesada reclamó el cumplimiento de la sentencia en vía administrativa ante Cajanal en Liquidación, entidad que ordenó el pago parcial de la obligación, mediante Resolución PAP 057386 del 10 de junio de 2011 (fls. 11-17), cuyo contenido se ratifica en la certificación de la UGPP de fecha 21 de agosto de 2014, obrante a folio 19 del plenario.

-. No obstante, con posterioridad la parte actora alegó en el libelo de demanda que la entidad ejecutada UGPP no pagó los intereses moratorios adeudados desde la fecha de ejecutoria de la sentencia, es decir, *"desde el 06 de marzo de 2008, hasta el 30 de julio de 2011, mes anterior en que fue incluido en nómina el pago total de los valores que constituyen el retroactivo"*[7].

Ahora bien, para determinar si operó o no para el caso el fenómeno de la caducidad de la acción ejecutiva, teniendo en cuenta el término de los cinco (5) años previsto en el C.C.A., se deberá tener en cuenta que:

i) En virtud del Decreto 2196 de 2009 y conforme las reglas fijadas en precedencia, los términos de caducidad de las acciones frente a obligaciones a cargo de la entidad liquidada, fueron suspendidos desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, esto es, por espacio de cuatro (4) años.

ii) No obstante, la demandante solicitó directamente ante Cajanal E.I.C.E. en Liquidación el cumplimiento de la sentencia, entidad que reconoció y pagó parcialmente lo resuelto mediante Resolución PAP 057386 del 10 de junio de 2011[8].

iii) Finalizada la liquidación de Cajanal, el término de los cinco (5) años con que contaba la demandante para formular la demanda ejecutiva contra la UGPP se reanudó a partir del 12 de junio de 2013 y venció el 12 de junio de 2018.

---

[6] Léanse folios 4-8 del expediente.
[7] Léase folio 22
[8] Léanse folios 11-17 del plenario.

iv) No obstante, la demandante pretende que se tenga en cuenta el término de 18 meses que señala el artículo 177 del C.C.A., lo cual sería del caso, siempre que la interesada hubiere solicitado directamente ante la UGPP el pago de las obligaciones pendientes, comoquiera que al día de hoy es el ente competente para resolver aquellas solicitudes de cumplimiento de sentencias contra la extinta Caja de Previsión, presentadas con posterioridad al 8 de noviembre de 2011; sin embargo, no obra en el plenario prueba alguna que indique que la parte interesada hubiere interpuesto alguna solicitud directa de cumplimiento de sentencia ante la UGPP, tendiente a que se reconociera el pago de los intereses que se pretende en el presente medio de control, como sí ocurrió respecto de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación.

Así las cosas, el término de los 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, que reclama la ejecutante a tenerse en cuenta para el conteo de la caducidad del medio de control, debió calcularse desde la fecha en que la demandante hubiere elevado la solicitud de cumplimiento de sentencia ante la UGPP, es decir, a partir del 8 de noviembre de 2011, cosa que para el caso no ocurrió, motivo por el cual la contabilización para determinar la caducidad del medio de control debe iniciarse desde esta fecha, hasta el 9 de noviembre de 2017, mientras que la demanda ejecutiva que ahora nos ocupa se presentó el 11 de julio de 2018[9], habiendo excedido con creces el término de caducidad.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de librar el mandamiento de pago solicitado por la parte actora, por haberse presentado el medio de control por fuera de la oportunidad legal para hacerlo.

En mérito a lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de librar mandamiento de pago solicitado por la demandante Natalia del Carmen Palacio de Herrera, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

SEGUNDO: DEVOLVER la demanda y sus anexos sin necesidad de desglose.

TERCERO: RECONOCER personería para actuar al abogado RICARDO CRUZ MEZA identificado con C.C. No, 4.036.009 y titular de la T.P. No. 6.217 C.S.J., para actuar como

[9] Léase a folio 21 del plenario, sello de recibido.

apoderado de la parte demandante, en los términos y para los fines contenidos en el memorial del poder.

CUARTO: En firme este proveído, ARCHIVAR el expediente previas las desanotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIANA DE JESÚS BERMÚDEZ CAMARGO
Jueza

ACO

07 MAR. 2019
NOTIFICACION POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE
NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO
N° 07 DE HOY (_____/2018) A LAS
(08:00 AM)
Germán Bustos González
SECRETARIO

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO
CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL
CPACA