



Radicado: 25000-23-42-000-2016-06114-01 (6191-2018)
Ejecutante: Valentín Palacios Mosquera

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: EJECUTIVO
Radicación: 25000-23-42-000-2016-06114-01 (6191-2018)
Ejecutante: VALENTÍN PALACIOS MOSQUERA
Ejecutada: UGPP

Temas: Caducidad de la acción ejecutiva. Competencia de la UGPP para el pago de intereses moratorios.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

ASUNTO

La Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado decide los recursos de apelación interpuestos por la parte ejecutada y por el Ministerio Público contra la sentencia proferida el 31 de julio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que ordenó seguir adelante con la ejecución.

ANTECEDENTES

El señor Valentín Palacios Mosquera formuló demanda ejecutiva con el fin de obtener el cumplimiento íntegro de las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 7 de abril de 2005, por medio de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión gracia y por el Consejo de Estado, Sección Segunda el 3 de mayo de 2007, que confirmó la anterior decisión.

Pretensiones

Según el escrito radicado por la parte ejecutante se leen las siguientes:

Se libre mandamiento ejecutivo de pago a favor del(a) Señor(a) VALENTIN (sic) PALACIOS MOSQUERA y en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, Representada Legalmente por la Doctora CLARA JANETH SILVA (E) y/o quien haga sus veces o éste designe, por los siguientes conceptos y sumas de dinero relacionadas a continuación:



1. Por la suma de CUARENTA Y SEIS MILLONES VEINTE MIL SETECIENTOS UN PESOS (\$46.020.701) MCTE, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmado por el Consejo de Estado de fecha 3 de mayo de 2007, la cual quedó debidamente ejecutoriada con fecha 30 de agosto de 2007, intereses que se causaron en el periodo comprendido entre el 31 de agosto de 2007 al 28 de febrero de 2011, de conformidad con el inciso 5 del artículo 177 del CCA (Decreto 01/84).

2. La anterior suma deberá ser indexada desde el 01 de abril de 2011, fecha siguiente al mes de inclusión en nómina, hasta que se verifique el pago total de la misma.

Fundamentos fácticos relevantes

1. Mediante sentencia del 7 de abril de 2005, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenó a la extinta Cajanal a reliquidar y pagar la pensión del señor Valentín Palacios Mosquera, con la inclusión de la totalidad de los factores salariales. Decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado el 3 de mayo de 2007.
2. Mediante derecho de petición radicado el 21 de febrero de 2008 ante Cajanal se solicitó el cumplimiento del fallo judicial. El Patrimonio Autónomo Buen Futuro, mediante la Resolución PAP 27966 del 29 de noviembre de 2010, dio cumplimiento al fallo.
3. En el mes de marzo de 2011, Cajanal reportó al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, la novedad de inclusión en nómina de la anterior resolución.

Contestación de la demanda

La UGPP formuló la excepción de pago, para lo cual sustentó que mediante la Resolución PAP 27966 del 29 de noviembre de 2010 dio cumplimiento al fallo y, en consecuencia, se liquidó la pensión a favor del interesado.

Frente a los intereses previstos en el artículo 177 del CCA, precisó que el pago está a cargo del proceso liquidatorio de Cajanal EICE en liquidación, toda vez que dentro del marco legal de facultades y funciones impuestas a la UGPP no se encuentra la de reconocimiento de intereses, en virtud de los artículos 25 parágrafo 2.º y 26 del Decreto 254 de 2000 y del Decreto 4269 de 2011.

Alegó que el ejecutante en su momento, esto es, cuando la Caja de Previsión entró en proceso de liquidación, debió comunicar la existencia del asunto y hacerse parte. En consecuencia, por haber cumplido el fallo y no existir obligación a cargo de la UGPP no hay lugar a la condena de pago de intereses moratorios, por cuanto se cancelaron las sumas que fueron impuestas en los



fallos judiciales y en lo no cancelado, al Patrimonio Autónomo de Remanentes de Cajanal era a quien le correspondía reconocer este pago.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA

Fecha de la audiencia: 19 de junio de 2018.

Fijación del litigio

En la audiencia se fijó el litigio de la siguiente manera:

Determinar si la UGPP dio estricto cumplimiento a la sentencia del 7 de abril de 2005 proferida por esta Sala y confirmada por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda “B” el 3 de mayo de 2007, que ordenó la reliquidación de la pensión gracia con la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la adquisición del status de pensionado, en cuanto a que no pagó los intereses moratorios ordenados en la sentencia y contemplados en el artículo 177 del C.C.A., causados desde el día siguiente de la ejecutoria de la sentencia hasta el pago total de la obligación.

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

SENTENCIA APELADA

El *a quo* profirió sentencia el 31 de julio de 2018, en la cual declaró no probada la excepción de pago y ordenó seguir adelante con la ejecución, con fundamento en los siguientes argumentos:

El tribunal consideró necesario estudiar si efectivamente la demanda ejecutiva fue presentada fuera de término en atención al argumento que fue propuesto por el Ministerio Público en el concepto rendido en los alegatos de conclusión, teniendo en cuenta que dicho asunto tenía relación con la exigibilidad del título.

Señaló que las sentencias base de ejecución fueron proferidas el 7 de abril de 2005 y 3 de mayo de 2007, las cuales quedaron ejecutoriadas el 31 de agosto de 2007, por lo tanto, de conformidad con lo previsto en el inciso cuarto del artículo 177 del CCA, las sentencias se hicieron exigibles el 1.º de marzo de 2009, es decir, 18 meses después de la ejecutoria y la demanda fue radicada el 13 de diciembre de 2016, lo cual daría lugar a la terminación del proceso, puesto que tenía hasta el 1.º de marzo de 2005 para presentar la acción ejecutiva.

No obstante, sostuvo el tribunal, la liquidación de Cajanal suspendió el término de caducidad, esto es, entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013, razón por la cual, al descontar dicho lapso, la demanda fue instaurada dentro del término legal.



Con respecto a la excepción de pago y luego de hacer mención a los fundamentos fácticos, indicó que la ejecutada no logró demostrar que haya dado cabal cumplimiento a las providencias judiciales y explicó que la parte ejecutante solicitó el cumplimiento de la providencia el 21 de febrero de 2008, es decir, antes de los 6 meses siguientes a la ejecutoria (31 de agosto de 2007), por lo que habría lugar al reconocimiento de los intereses moratorios desde el 1.º de septiembre de 2007 hasta el 28 de febrero de 2011 por la suma de \$45.139.168,28 y a declarar no probado el medio de defensa.

Además, refirió¹:

Respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva advierte la Sala que en el numeral 2 del artículo 442 del CG del P, se señalan de manera taxativa las excepciones de mérito que pueden proponerse cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia judicial, dentro del cual no se encuentra contemplada la mencionada.

No obstante y en gracia de discusión la Sala considera pertinente precisar que en presente caso la UGPP sí se encuentra legitimada en la causa por pasiva para dar cabal cumplimiento a la sentencia base de recaudo ejecutivo, toda vez que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Ministerio de Salud y Protección Social – MINSALUD, el Patrimonio Autónomo de Procesos y Contingencias No Misionales de FIDUAGRARIA y la UGPP de la siguiente manera [...] Con fundamento en lo anterior, contrario a lo expuesto por la parte ejecutada el competente para reconocer y pagar los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del CCA antes o durante la liquidación de CAJANAL es la UGPP, puesto que deben ser reconocidos y pagados “por la entidad que actualmente tendría a su cargo el cumplimiento integral de la sentencia, de acuerdo con sus funciones; es decir, la entidad que tendría que cumplir la providencia si Cajanal (antes o durante su liquidación) no lo hubiere hecho, ni siquiera en parte.

RECURSOS DE APELACIÓN

Parte ejecutada

Hizo referencia al fenómeno de la caducidad para recalcar que en virtud de la Resolución PAP 27966 las sentencias presentadas para cobro quedaron ejecutoriadas el 31 de agosto de 2007 y contados los 5 años que concede la ley, se tenía hasta el 31 de agosto de 2012 para presentar la demanda ejecutiva, sin embargo, fue radicada el 13 de diciembre de 2016.

Expuso que dentro de la excepción de pago se propuso la improcedencia del cobro de intereses de mora, toda vez que no corresponde pagarlos a la UGPP. Si bien las excepciones propuestas contra el mandamiento son distintas a las contempladas taxativamente en el artículo 442 del CGP, también lo es que una de ellas pretende desvirtuar la exigencia de la obligación como

¹ Se precisa que la UGPP formuló este argumento en el recurso de reposición que presentó contra el auto del tribunal que libró parcialmente el mandamiento ejecutivo, proposición que fue resuelta de manera desfavorable mediante providencia del 10 de octubre de 2017.



consecuencia de una circunstancia de fuerza mayor en la que se vio inmersa la entidad condenada en la sentencia que sirve de título ejecutivo.

Agregó que en virtud del proceso liquidatorio se limitaron las acciones que se desarrollarían por parte de la UGPP, prefiriendo aquellas tendientes a garantizar el trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales y las actividades afines a las mismas, dentro de las cuales no se encuentran los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del CCA, pues estos buscan afianzar la efectividad del pago de la condena y a su vez, sancionar la conducta omisiva de las entidades para el cumplimiento voluntario de las condenas.

Citó varias providencias del Consejo de Estado en las que se indicó que la liquidación de las entidades constituye fuerza mayor que hace improcedente la liquidación de intereses moratorios, por lo que precisó que dicha circunstancia se constituye en eximente del pago de los intereses reclamados y permite la terminación del proceso.

Refirió que, si no se acataba lo manifestado, advertía que el mandamiento de pago no correspondía a la realidad, dado que la liquidación correcta correspondía a la suma de \$2.489.677,42 y no a \$45.139.168,28.

Ministerio Público

Manifestó que no compartía la posición referente a que la liquidación de Cajanal suspenda el término de caducidad y luego amplió su argumentación donde planteó dos escenarios, el primero, donde los términos de caducidad y prescripción por el proceso de liquidación de Cajanal estuvieron suspendidos por cuatro años desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013; entonces indicó que como la providencia que constituye título ejecutivo quedó ejecutoriada el 31 de agosto de 2007 y la demanda se radicó el 13 de diciembre de 2016, entre el 1.º de septiembre de 2007 y el 11 de junio de 2009 transcurrieron 1 año, 9 meses y 11 días y, desde el 12 de junio de 2013 hasta el 13 de diciembre de 2016 transcurrieron 3 años, 6 meses y 2 días, para un total de 5 años, 3 meses y 14 días, razón por la que la acción caducó el 30 de agosto de 2016.

En el segundo escenario, consideró equivocada la interpretación de la suspensión por cuanto durante el proceso liquidatorio no hubo vacíos en cuanto a la responsabilidad judicial por las reclamaciones pensionales que se presentaron ante Cajanal, incluido lo correspondiente a los procesos ejecutivos, porque Cajanal en liquidación siempre respondió por ellos por disposición de la ley.

Alegó que como fuente de esa interpretación se utilizó lo previsto en el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 550 de 1999, lo cual resulta erróneo porque



dicha norma no permite su aplicación para el caso de la liquidación de Cajanal, pero sí en los acuerdos de reestructuración que negocien las empresas privadas con sus acreedores. Finalmente, propuso varios planteamientos sobre la diferencia entre caducidad de las acciones propias de la jurisdicción contenciosa y la prescripción de las acciones del derecho privado.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte ejecutada

Reiteró los argumentos propuestos en el recurso de apelación interpuesto.

Parte ejecutante

Realizó un recuento de los antecedentes del caso bajo examen, para manifestar respecto a la caducidad de la acción que durante el tiempo que se llevó a cabo el proceso de liquidación de la extinta Cajanal EICE este se suspendió conforme a lo estipulado en la Ley 550 de 1999 y el Decreto 254 de 2000.

Si bien es cierto, se profirió acto administrativo de cumplimiento de los fallos, también lo es que el mismo fue parcial, ya que sólo se realizó el pago correspondiente a capital e indexación y se dejó de lado el pago de los intereses moratorios adeudados.

Precisó que los intereses moratorios deben liquidarse conforme al artículo 177 del CCA, dado que el proceso de nulidad y restablecimiento se inició y se surtió (terminó) en vigencia de esa normativa. Así las cosas, solicitó se acceda a las pretensiones y se ordene seguir adelante con la ejecución.

Finalmente, presentó varios planteamientos frente al tema de las costas procesales donde concluyó que para que proceda su condena, no basta entonces que la parte sea vencida, por el contrario, se requiere una valoración por parte del juez de la conducta observada y en el presente caso, tanto el ejecutante como su apoderado no realizaron conductas tendientes a dilatar el proceso, ni actuaron de mala fe, así como tampoco se tiene probado dentro del expediente los gastos o agencias en derecho en que pudo haber incurrido la parte ejecutada y menos, que los mismos estuvieren acreditados en el proceso; razones por las cuales no habría lugar a la imposición de la suma económica.

El Ministerio Público no rindió concepto dentro de esta etapa procesal.



CONSIDERACIONES

Competencia

El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto, de conformidad con el artículo 150 del CPACA. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de alzada.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en las siguientes preguntas:

1. Para el estudio sobre la presentación oportuna de la demanda ejecutiva ¿debe tenerse en cuenta como suspensión el término durante el cual la extinta Cajanal estuvo en proceso de liquidación?
2. ¿La UGPP es la entidad competente para asumir el pago de los intereses moratorios derivados de la condena impuesta a Cajanal en las sentencias base de recaudo?
3. ¿La entidad ejecutada logró desvirtuar el monto que por concepto de intereses moratorios liquidó el tribunal en la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución?

Primer problema jurídico

Para el estudio sobre la presentación oportuna de la demanda ejecutiva ¿debe tenerse en cuenta como suspensión el término durante el cual la extinta Cajanal estuvo en proceso de liquidación?

La subsección sostendrá la siguiente tesis: para el estudio sobre la presentación de la demanda ejecutiva, sí debe tenerse en cuenta el término de suspensión durante el cual la extinta Cajanal estuvo en proceso de liquidación. Lo anterior, con fundamento en los siguientes planteamientos.

En primer lugar, es pertinente indicar que la caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal 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, según lo ha reiterado la



jurisprudencia de esta corporación “[...] busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso [...]”².

Tratándose del término de caducidad en el proceso ejecutivo, el ordenamiento jurídico colombiano previó 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 contenida³.

En efecto, 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 sentencia⁴; 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 dinero⁵.

Así las cosas, la caducidad para iniciar la ejecución de la sentencia 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 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 5 años contados a partir de la exigibilidad de la obligación contenida en la providencia judicial de condena, en los siguientes términos:

² Auto del 24 de enero de 2007, actor Néstor José Duarte Tolosa contra “Corelca S.A.” y otro, radicado 20001-23-31-000-2005-02769-01(32958), Consejo de Estado, Sección Tercera.

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 164, literal k), antes numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. Este precepto tuvo su antecedente remoto con el artículo 44 de la ley 446 de 1998, pues fue sólo con esta norma que se instituyó un término especial de caducidad en títulos ejecutivos para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

⁴ Artículo 177 del C.C.A.

⁵ Inciso 2.º del artículo 192 e inciso 2.º del artículo 299 del C.P.A.C.A.

Aquí vale la pena indicar que se ha considerado por la doctrina que existe una antinomia entre lo regulado por estos artículos y lo previsto en el artículo 298 ib., (Ver entre otros Mauricio Rodríguez Tamayo, “La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa”, 5ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. 2016 páginas 308-310). Sin embargo, la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación interpretó que el procedimiento previsto en artículo 298 del cual se deduce la aludida antinomia, es diferente del consagrado para el proceso tendiente al cumplimiento de la sentencia por vía judicial ejecutiva y por tanto, los términos aunque diferentes, no entran en contradicción. En efecto, se anotó en la providencia en cita lo siguiente: “[...] El artículo 298 del CPACA consagra un procedimiento para que el funcionario judicial del proceso ordinario requiera a las entidades accionadas sobre el cumplimiento de las sentencias debidamente ejecutoriadas (pago de sumas dinerarias), sin que implique mandamiento de pago y, los artículos 305, 306 del CGP el proceso ejecutivo de sentencias que se adelanta mediante escrito (debidamente fundamentado) elevado por el acreedor ante el juez de conocimiento del asunto ordinario, el cual librará mandamiento de pago de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la providencia. [...]” Sentencia de Tutela del 18-02-2016, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Expediente núm.: 1001-03-15-000-2016-00153-00 Actor: Flor María Parada Gómez Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección A-



- 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. -

Ahora bien, en los procesos ejecutivos en los que se pretende la ejecución de una sentencia a través de la cual se reconocieron derechos pensionales o prestaciones económicas a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social, como administradora del régimen de prima media con prestación definida, se presenta un debate concerniente a la contabilización del término de caducidad con ocasión del proceso liquidatorio de aquella.

Al respecto, en un principio, en providencia del 3 de septiembre de 2014⁶, se denegó el argumento consistente en la suspensión del término de caducidad durante la época en que se llevó a cabo la liquidación de Cajanal, porque se consideró que el legislador no previó esa prerrogativa de forma expresa.

Empero, en proveído del 25 de agosto de 2015⁷ esta subsección estimó que el término de caducidad en el ejecutivo allí estudiado se suspendió desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, período en que las obligaciones de Cajanal fueron suspendidas, en virtud del Decreto 2196 de 2009 y la Ley 550 de 1990. La anterior posición fue reafirmada en providencias expedidas ulteriormente⁸.

Sin embargo, fue hasta el 30 de junio de 2016 que esta subsección⁹ analizó *in extenso* esta problemática y concluyó que con ocasión de la liquidación de Cajanal EICE se presentaron varias situaciones que dificultaron la exigencia de las condenas judiciales, por lo cual expuso que resultaba imperativo que los jueces de lo contencioso administrativo se abstuvieran de adoptar decisiones contrarias a los derechos de los beneficiarios de esas órdenes, bajo el argumento de que los créditos no formaban parte de la masa liquidatoria y, en esa medida, no había lugar a la suspensión de la caducidad.

⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Auto del 3 de septiembre de 2014. Radicado: 2013-06253-01 (3036-25).

⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Auto del 25 de agosto de 2015. Radicado: 2015-01327-01 (1777-2015).

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Autos del 16 de junio de 2016. Radicado: 2013-06593-01 (2823-2014).

⁹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2016. Radicado: 2013-06595-01 (3637-14).



Para soportar la anterior posición se precisó que no era viable generar una afectación a los favorecidos con un fallo judicial, debido a la desorganización de la administración y la ausencia de reglas inequívocas sobre la forma de exigir la efectividad de la condena. En esa línea de ideas, en la providencia en mención se crearon unas subreglas para determinar cómo operaba la suspensión de la caducidad en cada caso concreto, estas son:

[...] 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:

- 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.

Siendo así, el juez debe determinar cuándo se presentó la petición de cumplimiento, esto es, si fue antes o después del 8 de noviembre de 2011, fecha en que se distribuyeron las competencias entre CAJANAL EICE en liquidación y la UGPP, mediante el Decreto 4269 de 2011.

Por cuenta de lo anterior, corresponde ahora realizar la contabilización del término de caducidad para el caso bajo examen, así:

- ✓ La sentencia del 7 de abril de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó a la Caja Nacional de Previsión Social reliquidar y pagar al señor Valentín Palacios Mosquera la pensión gracia con la inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior a aquel en que se consolidó su derecho.
- ✓ La anterior decisión fue recurrida, por lo que la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado, mediante sentencia de segunda instancia del 3 de mayo de 2007, confirmó el fallo.
- ✓ Las sentencias quedaron ejecutoriadas el 31 de agosto de 2007, por lo que se hicieron ejecutables 18 meses después a partir del 1.º de marzo de 2009.
- ✓ El interesado reclamó el cumplimiento de la sentencia ante la entidad en liquidación antes del vencimiento de los 18 meses, esto es, el 21 de febrero de 2008, razón por la cual se expidió la Resolución PAP 27966 del 29 de noviembre de 2010.



Lo anterior permite inferir que no operó el fenómeno de la caducidad de la acción ejecutiva, comoquiera que la demanda se formuló dentro del término de los cinco (5) años previsto en el CPACA, acorde con lo siguiente:

- i) En virtud del Decreto 2196 de 2009 y conforme a 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) A partir del 1.º de marzo de 2009, cuando las sentencias se hicieron exigibles por vía ejecutiva, transcurrieron 3 meses y 11 días hasta la suspensión de la caducidad por la iniciación de la liquidación de Cajanal, es decir, hasta el 12 de junio de 2009.
- iii) Para aquella época las obligaciones solicitadas en la demanda ejecutiva se encontraban a cargo de Cajanal y no de la UGPP, quien atendió reclamaciones de cumplimiento posteriores al 8 de noviembre de 2011.
- iv) Luego, terminada la liquidación el 11 de junio de 2013, se reanudó para el ejecutante el cómputo de los cinco (5) años para formular la demanda ejecutiva, es decir, a partir de aquella fecha faltaba para el vencimiento del término de caducidad 4 años, 8 meses y 19 días.
- v) El 5 de marzo de 2018 era la fecha límite para formular la petición de cumplimiento de las sentencias del 7 de abril de 2005 y el 3 de mayo de 2007, la cual fue radicada ante el juez de conocimiento el 13 de diciembre de 2016 (los días 3 y 4 de marzo fueron días inhábiles).

En conclusión: la demanda ejecutiva formulada por el señor Valentín Palacios Mosquera se presentó dentro del término legal de que trata el literal k-) del ordinal 2.º del artículo 164 del CPACA.

Segundo problema jurídico

¿La UGPP es la entidad competente para asumir el pago de los intereses moratorios derivados de la condena impuesta a Cajanal en las sentencias base de recaudo?

La subsección sostendrá la tesis según la cual la UGPP sí es la entidad competente para asumir el pago de los intereses moratorios que el señor Valentín Palacios Mosquera reclama a través de la demanda ejecutiva, ello teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.



Previo a desatar el problema jurídico propuesto, resulta importante resaltar, tal como lo propuso el tribunal en la providencia recurrida, que de conformidad con el numeral 2.º del artículo 442 del CGP, al tratarse del cobro de obligaciones contenidas en una providencia únicamente podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia.

Ahora bien, el escenario anterior permite claramente despachar por improcedentes los alegatos referidos a la falta de legitimación. No obstante, como el *a quo* no sólo resolvió sobre esta cuestión, sino que además fue objeto de apelación y teniendo en cuenta la especial circunstancia de haber sido liquidada la entidad que resultó condenada en el proceso ordinario, esta subsección considera que en esta instancia debe abordarse el asunto propuesto.

Proceso de liquidación de Cajanal EICE

A través del Decreto 2196 de 2009, el Gobierno Nacional dispuso la supresión de la Caja Nacional de Previsión Social, ordenó su liquidación y prescribió que debía aplicarse lo dispuesto en el Decreto 254 de 2000¹⁰ modificado por la Ley 1105 de 2006 la cual, en su artículo 1.º dispuso que “[...] *los vacíos del presente régimen de liquidación se llenarán con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y las normas que lo desarrollan [...]*”, es decir, el Decreto 663 de 1993.

De igual manera, señaló en su artículo 14 que “[...] *No formarán parte de la masa de liquidación los bienes de que trata el literal a), entre ellas, las cotizaciones del Sistema General de Pensiones, si las hubiere, del artículo 21 del Decreto ley 254 de 2000, modificado por el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006, los cuales se deberán entregar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los previstos en los literales c) y d) de la mencionada norma [...]* – (subraya fuera de texto).

Al respecto, el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006 dispuso:

“El artículo 21 del Decreto-ley 254 de 2000 quedará así:

“Artículo 21. Bienes excluidos de la masa de la liquidación. No formarán parte de la masa de la liquidación:

a) Los recursos de seguridad social, los cuales deberán ser entregados a la entidad que determine el Gobierno Nacional;[...]

A su vez, el artículo 20 del Decreto 2196, ya citado, determinó que “[...] *integran la masa de la liquidación todos los bienes, las utilidades y los rendimientos financieros generados por los recursos propios, y cualquier tipo de derecho patrimonial que*

¹⁰ Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional.



ingrese o deba ingresar al patrimonio de la Caja de Previsión Social, Cajanal EICE en Liquidación. [...]

Igualmente, de conformidad con el artículo 64 del Decreto 4107 de 2011, Cajanal EICE en liquidación continuaría realizando las funciones señaladas en el artículo 3.º del Decreto 2196 de 2009¹¹ hasta tanto fueran asumidas por la UGPP, a más tardar el 1.º de diciembre de 2012. Sin embargo, el proceso de liquidación culminó efectivamente el 11 de junio de 2013, de conformidad con el Decreto 877 de 2013, por lo cual los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al momento del cierre de la liquidación serían asumidos por la UGPP¹².

Creación de la UGPP

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social fue creada por el artículo 156 de la Ley 1157 de 2007, como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, y le asignó, entre otras, la siguiente función:

i.- 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.

A su turno, el Decreto 169 de 2008 indicó que la UGPP tendría las siguientes funciones:

En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas [...]

2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentran en

¹¹ Dicho artículo señala: “Como efecto de la liquidación aquí ordenada, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación. En todo caso, 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 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, 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. Para tales efectos atenderá las solicitudes y peticiones que se le presenten y celebrará los contratos de administración u operación que sean necesarios.

¹² Artículo 22 del Decreto 2196 de 2009



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 reconozca la UGPP en virtud de este numeral

De otra parte, en vista de la transición de funciones que se generó con el proceso liquidatorio, el Gobierno Nacional a través del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, procedió a distribuir competencias entre Cajanal EICE en Liquidación y la UGPP¹³ y dispuso que la atención de solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas se haría por ambas entidades de acuerdo con la fecha de la presentación de la respectiva petición, así:

- i) Asignó a la UGPP, el trámite de las presentadas a partir del 8 de noviembre de 2011.
- ii) Cajanal EICE en Liquidación, continuaría con la competencia respecto de las radicadas con anterioridad a esa fecha¹⁴.

Conclusiones frente a las competencias para el cumplimiento de sentencias por parte de CAJANAL en liquidación y la UGPP.

De todo lo anterior se concluye que:

1.- Las funciones de reconocimiento de derechos y cumplimiento de sentencias estuvieron inicialmente a cargo del liquidador a través de la UGM¹⁵ y aquellas presentadas a partir del 8 de noviembre de 2011 se ejercieron por la UGPP.

2.- A partir del 12 de junio de 2013 Cajanal EICE desapareció de la vida jurídica y fue sustituida totalmente por la UGPP, entidad que por mandato legal en su condición de sucesor de derechos y obligaciones relacionadas con la administración del régimen pensional de la extinta Cajanal, debió continuar con el ejercicio de sus funciones y ser llamada a asumir la defensa de los procesos, así como dar cumplimiento a las sentencias judiciales en materia pensional.

Adicionalmente, el Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, con respecto a la competencia para asumir el pago de intereses

¹³ En este Decreto resaltó que CAJANAL EICE en liquidación en ese momento se encontraba atendiendo aquellas solicitudes de reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines que hacían parte del inventario del represamiento de la entidad, esto es, que fueron presentadas con anterioridad al 25 de junio de 2009, y que aún se encontraban pendientes de resolver, así como de aquellas que se habían presentado con posterioridad a dicha fecha en desarrollo del proceso liquidatorio

¹⁴ Ello, pese a que la administración de la nómina de pensionados estaría a cargo de la UGPP de acuerdo con su competencia y con la información remitida por CAJANAL en lo que a ella correspondía reconocer.

¹⁵ Unidad de Gestión Misional de la entidad en liquidación.



moratorios derivados del pago tardío de condenas impuestas a la extinta Cajanal, precisó lo siguiente:

Por consiguiente, las competencias atribuidas a CAJANAL y a la UGPP, son las siguientes:

En cuanto a las competencias asignadas a la UGPP, el artículo 1º del Decreto 4269 del 8 de noviembre de 2011, por el cual “se distribuyeron unas competencias en materia de reconocimiento de derechos pensionales”, indicó que la UGPP sería la competente para resolver todas las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir del 8 de noviembre de 2011, en tanto que las radicadas antes de esa fecha serían resueltas por CAJANAL EICE, en Liquidación.

En cuanto a lo relacionado con la actividad judicial, la Sala ha señalado que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para todos los efectos, es la UGPP, quien está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida entidad.

Se recuerda que a través del Decreto 0877 de 30 de abril de 2013, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL EICE en liquidación, establecido en el artículo 1º del Decreto 2196 de 2009, hasta el 11 de junio de 2013.

Así, la UGPP debe asumir íntegramente las competencias misionales que antes eran de CAJANAL y la reemplaza procesalmente con el fin de garantizar la defensa judicial, técnica y material en los procesos y reclamaciones que estaban en trámite al cierre de la liquidación de la Caja.

[...]

Observa la Sala adicionalmente, que la sentencia no se puede escindir o fraccionar como pretende la UGPP en su acto administrativo en el que niega la competencia para el pago de los intereses de la misma, pues el fallo judicial constituye un todo, es un pronunciamiento judicial completo que debe cumplirse de manera integral.

Los intereses moratorios surgen del cumplimiento tardío de la condena fijada por la sentencia, razón por la cual son accesorios al pago del valor principal. En consecuencia, las mismas razones que llevaron al Liquidador de CAJANAL a cumplir la referida sentencia en cuanto al reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión y el retroactivo, se aplican al pago de los intereses moratorios que se hayan generado por el cumplimiento tardío de dicha sentencia [...]]¹⁶

Bajo el anterior entendido, la Subsección B de la Sección Segunda de esta corporación también señaló¹⁷:

41. En estas condiciones, CAJANAL entonces en liquidación o la UGPP, según el caso, estaban obligadas a satisfacer íntegramente las condenas impuestas en su contra. La Sala precisa que la competencia de esta última entidad fue efectiva a partir del 8 de noviembre de 2011, momento en el que asumió todas

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia del 8 de junio de 2016, M.P. Edgar González López, radicación 11001-03-06-000-2016-00054-00(C)

¹⁷ Sentencia del 26 de mayo de 2022, radicado 25000-23-42-000-2013-04993-01(1513-2017).



las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas que fueran radicadas a partir de esa fecha.

42. Lo anterior no implica que la atención de las reclamaciones de pago de las prestaciones económicas derivadas de la reliquidación pensional anteriores al 8 de noviembre de 2011 no corresponda a la UGPP, pues como lo tiene establecido esta corporación, al liquidarse CAJANAL a partir del 12 de junio del 2013 y dándose por terminada su existencia legal, todas las obligaciones que pudiesen haber estado bajo su responsabilidad debían pasar a la UGPP por ser su cesionaria, en virtud de lo establecido en el artículo 2° del Decreto 2040 de 2011¹⁸.

Así las cosas, el pago de los intereses moratorios que se derivan por el pago tardío de la condena impuesta en las sentencias del 7 de abril de 2005 y del 3 de mayo de 2007, proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Segunda del Consejo de Estado, respectivamente, las cuales se invocan como base de recaudo en la presente demanda ejecutiva, deben ser asumidos por la UGPP, situación que deja sin sustento la proposición de la entidad para que se atribuya dicho pago al Patrimonio Autónomo de Remanentes o se le exima de dicha obligación.

En conclusión: la UGPP sí es la entidad competente para asumir el pago de los intereses moratorios que el señor Valentín Palacios Mosquera reclama a través de la demanda ejecutiva.

Tercer problema jurídico

¿La entidad ejecutada logró desvirtuar el monto que por concepto de intereses moratorios liquidó e incluyó el tribunal en la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución?

La subsección sostendrá la siguiente tesis: la UGPP no logró desvirtuar el monto que por concepto de intereses moratorios liquidó e incluyó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución. Lo anterior, con fundamento en lo que a continuación se expone.

Los intereses moratorios del CCA

Los intereses por mora son la sanción para el deudor que incumple la obligación de pagar oportunamente una suma de dinero y se concede a título de indemnización, bajo la modalidad de lucro cesante, a favor del acreedor de esta. Los intereses moratorios tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, por lo que representan la indemnización de perjuicios por la

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Expediente 11001-03-06-000-2016-00054-00(C), providencia del 8 de junio de 2016 M.P Edgar González López, en la cual se consideró que « [...] que el sucesor procesal de la extinta CAJANAL, para todos los efectos, es la UGPP, quien está llamada a asumir la responsabilidad por las condenas que se profieran en los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida entidad.»



mora en el cumplimiento de la obligación principal, además, que se causan en virtud de la ley, sin que sea menester pacto alguno y no requieren prueba del perjuicio más que el mero retardo. También los caracteriza el hecho de que son exigibles junto con la obligación principal y de que se deben mientras no se cumpla lo debido. En consecuencia, cumplen una función compensatoria del daño causado al acreedor mediante la fijación de una tasa tarifada por el legislador.

En primer lugar, la subsección advierte que, en vigencia del Código Contencioso Administrativo, los artículos 173, 176 y 177 regulaban las condiciones y el procedimiento para hacer efectivas las condenas impuestas a las entidades públicas. Particularmente, el artículo 177 CCA preveía que una vez en firme la sentencia condenatoria, la entidad pública contaba con un plazo de 18 meses para dar efectivo cumplimiento a la decisión, y en materia de intereses, esta norma señalaba inicialmente lo siguiente:

Artículo 177. Efectividad de condenas contra entidades públicas. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> 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.

[...]

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.

<Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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~~.

<Inciso adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide 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 adicionado por el artículo 60 de la Ley 446 de 1998> 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.

De acuerdo con la norma citada, previa declaración de inexequibilidad de los apartes tachados, pese a que las entidades públicas contaban con un término



de 18 meses para dar cumplimiento a la orden judicial impuesta en la sentencia condenatoria en su contra, se generaban intereses desde el mismo instante en que la providencia judicial quedaba debidamente ejecutoriada. Así, durante los primeros seis meses se causaban intereses comerciales y al vencimiento de dicho plazo iniciaban los moratorios.

No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-188 de 1999, sostuvo que resultaba injustificado e inequitativo, y por tanto vulneratorio del derecho a la igualdad, prever un plazo en el cual las obligaciones en mora a cargo del Estado no devengarán intereses moratorios. Veamos:

Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple.

Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.

[...]

En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria. (Subrayas fuera de texto).

Del anterior pronunciamiento se desprende que la Corte Constitucional, bajo el principio de igualdad, equiparó la situación entre la forma en que se cobraban los intereses moratorios a los contribuyentes y los generados producto del cumplimiento de providencias judiciales, para señalar que los intereses moratorios se causaban a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia y no después de seis meses.

Por otra parte, el artículo 177 del CCA no reguló las tasas de interés comercial o moratorio, de modo que para su determinación debía acudir a las previsiones del Código del Comercio, específicamente, a su artículo 884, modificado por el artículo 111 de la Ley 510 de 1999. En ese entendido, los intereses de mora a pagar en virtud de una decisión judicial condenatoria se calculaban con base en una y media veces el interés bancario corriente,



certificado por la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera.

En resumen, las reglas de efectividad de las sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones debidamente aprobadas por esta jurisdicción, bajo el Código Contencioso Administrativo, son las siguientes¹⁹:

- i) Las entidades públicas tenían un término de dieciocho (18) meses para el cumplimiento de las sentencias en firme que les imponen el pago de una cantidad líquida de dinero o de conformidad con el término pactado en los casos de los acuerdos conciliatorios.
- ii) Una vez vencido este plazo sin que se hubiera dado cumplimiento a la sentencia, el mismo podía ser exigido mediante proceso ejecutivo.
- iii) Las cantidades líquidas reconocidas en una sentencia causaban intereses moratorios desde el momento de su ejecutoria, salvo que se fijara un plazo para su pago.
- iv) En el caso de conciliaciones y sentencias en las que se fijara un plazo para su cumplimiento, se causaban intereses comerciales durante el respectivo término y moratorios una vez vencido este.
- v) De conformidad con el artículo 884 del Código de Comercio, la tasa comercial era equivalente al interés bancario corriente y los moratorios señalados en el artículo 177 del C.C.A., correspondían a una y media veces de los corrientes bancarios.

En atención a los antecedentes del caso bajo estudio, se tiene que el tribunal, en la sentencia del 31 de julio de 2018, concluyó que el total de los intereses moratorios adeudados por la UGPP en atención al título ejecutivo y los demás elementos fácticos del caso bajo estudio correspondía a la suma de \$45.139.168,28. Veamos:

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B providencia del 26 de mayo de 2022, expediente 25000-23-42-000-2013-04993-01 (1513-2017).



AÑO	DESDE	HASTA	BASE DE LIQUIDACIÓN	TASA ANUAL	LÍMITE DE USURA	INTERES CORRIENTE	INTERES DIARIO	DÍAS	VALOR INTERES
2007	01-sep-07	30-sep-07	\$36.297.913,65	19,01%	1,5	28,515%	0,0792	30	\$862.529,17
	01-oct-07	31-oct-07	\$36.680.717,29	21,26%	1,5	31,890%	0,0886	31	\$1.007.283,06
	01-nov-07	30-nov-07	\$37.063.520,93	21,26%	1,5	31,890%	0,0886	30	\$984.963,07
	01-dic-07	31-dic-07	\$37.829.128,22	21,26%	1,5	31,890%	0,0886	31	\$1.038.819,39
	01-ene-08	31-ene-08	\$38.233.713,39	21,83%	1,5	32,745%	0,0910	31	\$1.078.079,20
2008	01-feb-08	29-feb-08	\$38.638.298,55	21,83%	1,5	32,745%	0,0910	29	\$1.019.197,82
	01-mar-08	31-mar-08	\$39.042.883,72	21,83%	1,5	32,745%	0,0910	31	\$1.100.895,45
	01-abr-08	30-abr-08	\$39.447.468,89	21,92%	1,5	32,880%	0,0913	30	\$1.080.860,65
	01-may-08	31-may-08	\$39.852.054,06	21,92%	1,5	32,880%	0,0913	31	\$1.128.344,49
	01-jun-08	30-jun-08	\$40.661.224,40	21,92%	1,5	32,880%	0,0896	30	\$1.114.117,55
	01-jul-08	31-jul-08	\$41.065.809,57	21,51%	1,5	32,265%	0,0896	31	\$1.152.203,08
	01-ago-08	31-ago-08	\$41.470.394,73	21,51%	1,5	32,265%	0,0896	30	\$1.125.913,52
	01-sep-08	30-sep-08	\$41.874.979,90	21,51%	1,5	31,530%	0,0876	31	\$1.147.926,42
	01-oct-08	31-oct-08	\$42.279.565,07	21,02%	1,5	31,530%	0,0876	30	\$1.121.526,05
	01-nov-08	30-nov-08	\$42.684.150,24	21,02%	1,5	31,530%	0,0876	31	\$1.180.879,90
	01-dic-08	31-dic-08	\$43.493.320,58	20,47%	1,5	30,705%	0,0853	31	\$1.161.499,41
	01-ene-09	31-ene-09	\$43.928.937,43	20,47%	1,5	30,705%	0,0853	28	\$1.059.499,50
2009	01-feb-09	28-feb-09	\$44.364.554,28	20,47%	1,5	30,705%	0,0853	31	\$1.184.535,19
	01-mar-09	31-mar-09	\$44.800.171,13	20,28%	1,5	30,420%	0,0845	30	\$1.196.362,45
	01-abr-09	30-abr-09	\$45.235.787,98	20,28%	1,5	30,420%	0,0845	30	\$1.179.855,89
	01-may-09	31-may-09	\$45.671.404,83	20,28%	1,5	30,420%	0,0777	31	\$1.131.686,60
	01-jun-09	30-jun-09	\$46.542.638,54	18,65%	1,5	27,975%	0,0777	31	\$1.142.180,43
	01-jul-09	31-jul-09	\$46.978.255,39	18,65%	1,5	27,975%	0,0777	30	\$1.115.491,21
	01-ago-09	31-ago-09	\$47.413.872,24	18,65%	1,5	27,975%	0,0777	31	\$1.077.723,56
	01-sep-09	30-sep-09	\$47.849.489,09	17,28%	1,5	25,920%	0,0720	30	\$1.052.367,61
	01-oct-09	31-oct-09	\$48.285.105,94	17,28%	1,5	25,920%	0,0720	31	\$1.106.892,47
	01-nov-09	30-nov-09	\$48.720.722,79	17,28%	1,5	25,920%	0,0673	31	\$1.043.131,47
	01-dic-09	31-dic-09	\$49.591.956,49	16,14%	1,5	24,210%	0,0673	28	\$950.549,98
	01-ene-10	31-ene-10	\$50.036.285,68	16,14%	1,5	24,210%	0,0673	31	\$1.061.657,77
2010	01-feb-10	28-feb-10	\$50.480.614,87	16,14%	1,5	24,210%	0,0638	30	\$983.079,47
	01-mar-10	31-mar-10	\$50.924.944,06	15,31%	1,5	22,965%	0,0638	31	\$1.024.635,58
	01-abr-10	30-abr-10	\$51.369.273,25	15,31%	1,5	22,965%	0,0623	30	\$1.008.589,52
	01-may-10	31-may-10	\$51.813.602,43	15,31%	1,5	22,965%	0,0623	31	\$1.025.596,32
	01-jun-10	30-jun-10	\$52.702.260,81	14,94%	1,5	22,410%	0,0623	31	\$1.034.170,76
	01-jul-10	31-jul-10	\$53.146.590,00	14,94%	1,5	22,410%	0,0623	30	\$1.009.108,26
	01-ago-10	31-ago-10	\$53.590.919,19	14,94%	1,5	22,410%	0,0592	31	\$999.949,95
	01-sep-10	30-sep-10	\$54.035.248,37	14,21%	1,5	21,315%	0,0592	30	\$975.565,89
	01-oct-10	31-oct-10	\$54.479.577,56	14,21%	1,5	21,315%	0,0592	31	\$1.024.416,38
	01-nov-10	30-nov-10	\$54.923.906,75	14,21%	1,5	21,315%	0,0650	31	\$1.134.587,07
	01-dic-10	31-dic-10	\$55.812.565,13	15,61%	1,5	23,415%	0,0650	28	\$1.024.788,32
	01-ene-11	31-ene-11	\$56.270.979,55	15,61%	1,5	23,415%			
01-feb-11	28-feb-11	\$56.270.979,55							
TOTAL									\$45.139.168,28

suma solicitada

La UGPP al presentar el recurso de apelación y en el escrito de alegatos radicado en segunda instancia, controvertió la suma que por intereses moratorios incluyó el tribunal en el fallo recurrido, pues consideró que el valor adeudado por este concepto corresponde a \$2.489.677,42, para lo cual allegó el cuadro que a continuación se presenta:

DESDE	HASTA	DÍAS	BASE DE LIQUIDACIÓN	VALOR INTERESES 177/192
31/08/2007	31/08/2007	1	\$ 35.915.110,10	\$ 24.694,02
01/09/2007	30/09/2007	30	\$ 35.915.110,10	\$ 740.820,52
01/10/2007	31/10/2007	31	\$ 35.915.110,10	\$ 844.644,10
01/11/2007	30/11/2007	30	\$ 35.915.110,10	\$ 817.397,51
26/02/2011	28/02/2011	3	\$ 35.915.110,10	\$ 62.121,27
TOTAL				\$ 2.489.677,42

En efecto, se aprecia que la recurrente no controvertió las sumas consignadas en la sentencia apelada a través de algún elemento probatorio o alegato en concreto que permitieran llegar a la conclusión de que la cuantía de la obligación adeudada no equivalía a la suma tasada por el tribunal, es decir, no propuso reparos específicos frente al valor que el tribunal consideró al respecto.

Tal como se advierte de los escritos de apelación y de alegatos de segunda instancia, la entidad se limitó a incluir una tabla que arroja un valor diferente al



sentado por el *a quo* sin plantear argumentos de reparo concretos para controvertir lo concluido por el tribunal.

Repárese que de hecho toma unos periodos que no tienen soporte probatorio y que claramente difieren de los consignados en la providencia impugnada, dado que pasa del 30 de noviembre de 2007 al 26 de febrero de 2011, sin explicar la razón por la cual dicho interregno podía excluirse y que, a propósito, fue incluido por la primera instancia en sus respectivos cálculos.

En este contexto, la subsección no advierte argumentos en el recurso de apelación que desvirtúen o permitan desconocer el valor propuesto por el tribunal, comoquiera que la premisa central de la alzada se fundamentó en presentar un cuadro que arrojaba una cifra distinta, sin esgrimir fundamentos de hecho o de derecho que controvirtieran lo dispuesto por el tribunal.

En conclusión: la UGPP no logró desvirtuar el monto que por concepto de intereses moratorios liquidó e incluyó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el 31 de julio de 2018, que ordenó seguir adelante con la ejecución a favor del señor Valentín Palacios Mosquera en contra de la UGPP.

De la condena en costas

Esta subsección en providencia del 7 de abril de 2016²⁰ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se señaló como conclusión, lo siguiente:

- a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado

²⁰ Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Demandante: José Francisco Guerrero Bardi.



efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

- d) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- e) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²¹, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- f) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

De conformidad con lo señalado, en el presente caso es procedente condenar en costas en esta instancia a la entidad ejecutada por cuanto el recurso de apelación fue resuelto de manera desfavorable y porque se demostró su causación al haber intervenido la parte ejecutante ante esta corporación, según lo previsto en el numeral 1.º del artículo 365 del CGP. Las costas tendrán que ser liquidadas por el *a quo* conforme al artículo 366 del CGP.

Sobre el memorial de pago allegado en segunda instancia

En atención al memorial radicado por la parte ejecutada en esta instancia y que se visualiza en el índice 23 de SAMAI, la subsección indica que el pago que eventualmente se realice por \$5.165.775,57 para imputarse a la obligación por la cual se adelanta el proceso ejecutivo, es del resorte del juez de primera instancia, es decir, corresponderá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca impartir el trámite pertinente, dado que no prosperaron los argumentos expuestos en el recurso de apelación que pretendían revocar la sentencia del 31 de julio de 2018 y que fijó la condena en \$45.139.168,28 y no en \$5.165.775,57.

²¹ **Artículo 366.** Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]



Radicado: 25000-23-42-000-2016-06114-01 (6191-2018)
Ejecutante: Valentín Palacios Mosquera

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A el 31 de julio de 2018, que ordenó seguir adelante con la ejecución a favor del señor Valentín Palacios Mosquera y contra la UGPP, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo: Condenar en costas de segunda instancia a la entidad ejecutada, las cuales se liquidarán por el a quo, según lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes en la plataforma "SAMAI".

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

