



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Proceso Ejecutivo
Radicación: **25000-23-42-000-2018-01282-01** (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira
Ejecutada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-
Temas: Apelación de sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución – Intereses moratorios derivados de condena judicial - Caducidad

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA



I. ASUNTO

1. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la UGPP contra la providencia del 13 de mayo de **2021**¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección D² que declaró no probadas las excepciones de caducidad y pago, negó la pretensión de indexación de intereses moratorios y ordenó seguir adelante con la ejecución en el proceso ejecutivo de la referencia.

¹ En el encabezado de la sentencia se indicó que fue proferida en el año **2020**, no obstante, verificado el proceso judicial se puede advertir que ello ocurrió el 13 de mayo de **2021**, por lo que a esa fecha atenderá la Sala al referirse a la providencia en mención.

² Con ponencia de la magistrada Alba Lucía Becerra Avella.



II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda³

2.1.1. Las pretensiones

2. La señora Olga Lucía Garzón de Pereira, mediante apoderado, formuló demanda ejecutiva con el fin de lograr el cumplimiento de las sentencias de **18 de noviembre de 2004** proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección C, Sala de Descongestión, confirmada el **21 de junio de 2007** por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B⁴, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento radicado 25000232500020020986901 (5425-2005) instaurado en contra de la Caja Nacional de Previsión Social.

3. Como consecuencia de lo anterior, solicitó librar mandamiento ejecutivo por (sic para toda la cita):

(i) «[...] por la suma de QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$15.899.734) MCTE, por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección segunda – subsección tercera y confirmada por el Honorable Consejo de Estado Sección segunda – subsección B. la cual quedó ejecutoriada con fecha 04 de febrero de 2008, intereses que se causaron en el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 2008 al 31 de julio de 2009, de conformidad con el inciso 5 del artículo 177 del C.C.A (Decreto 01/84) ».

(ii) Igualmente solicitó la actualización de las sumas anteriores y condena en costas y agencias en derecho.



2.1.2. Fundamentos fácticos

4. Como hechos relevantes, el apoderado de la ejecutante señaló los siguientes:

- La señora Olga Lucía Garzón de Pereira trabajó en la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el cargo de Dactiloscopista 4125-07, por más de 20 años.
- Por lo anterior mediante Resolución 2665 del 21 de marzo de 1995, CAJANAL le reconoció la pensión de jubilación

³ Archivo 7 Expediente digitalizado sistema SAMAI

⁴ Con ponencia del consejero Jesús María Lemos Bustamante.



Proceso Ejecutivo

Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)

Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

conforme al Decreto 603 de 1977, con efectividad desde el 1.º de enero de 1995, sólo tuvo en cuenta la asignación básica, el auxilio de alimentación, la bonificación por servicios prestados y la prima de antigüedad, excluyendo las primas de vacaciones, electoral y de navidad, factores que devengó en el último año de servicios.

- Mediante oficio de 13 de agosto de 2001 solicitó la revisión de su pensión para que se le tuvieran en cuenta todos los factores salariales devengados y la indexación.
- Mediante Auto 104028 del 23 de abril de 2002 CAJANAL negó su solicitud sin señalarle los recursos procedentes.
- La señora Garzón de Pereira, a través de apoderado, formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de CAJANAL a efectos de obtener la nulidad del Auto 104028 del 23 de abril de 2002, así como la reliquidación de su pensión teniendo en cuenta el 75% de los factores salariales devengados en el año anterior al retiro del servicio: primas de antigüedad, de alimentación, de navidad, de vacaciones y electoral, horas extras y bonificación por servicios; el pago de las diferencias, ajustar el valor de las condenas conforme al índice de precios al consumidor, dar cumplimiento a la sentencia de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A. y condenar en costas a la demandada.
- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sala de Descongestión, en sentencia de 18 de noviembre de 2004, accedió a las súplicas de la demanda. Estimó que, en el último año de servicios, devengó asignación básica, prima de antigüedad, auxilio de alimentación, horas extras, bonificación por servicios prestados, primas de servicios, vacaciones, navidad y electoral, factores que debieron tenerse en cuenta al liquidarle la pensión. Ordenó descontar el valor de los aportes no efectuados, con efectividad a partir del 13 de agosto de 1998, por prescripción trienal y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.
- La anterior decisión fue confirmada el 21 de junio de 2007 por el Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección B⁵, quedando ejecutoriada el 4 de febrero de 2008.
- A través de petición de 15 de mayo de 2008 solicitó a la entidad dar cumplimiento a la orden judicial.
- La UGPP profirió la Resolución 27 del 5 de enero de 2009, mediante la cual dio cumplimiento a la sentencia emitida por la jurisdicción, pero al momento de la inclusión en nómina o



⁵ Con ponencia del consejero Jesús María Lemos Bustamante.



pago de la misma únicamente canceló lo correspondiente al capital y la indexación, dejando de lado los intereses moratorios que se causaron desde el día siguiente a la ejecutoria de la sentencia hasta cuando se produjo el pago efectivo de la sentencia o inclusión en nómina.

2.2. Mandamiento de pago⁶

5. A través de auto del 13 de diciembre de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda - Subsección D libró mandamiento ejecutivo en contra de la UGPP y a favor de Olga Lucía Garzón de Pereira.

6. Para ello, advirtió que se allegó copia auténtica de las sentencias constitutivas del título ejecutivo, así como la constancia de ejecutoria de estas, del 4 de febrero de 2008 y copia de la Resolución 27 del 5 de enero de 2009, a través de la cual CAJANAL dio cumplimiento a las citadas providencias.

7. Igualmente, la accionante allegó copia de la liquidación de condena elaborada por la UGPP donde consta que, en virtud de la liquidación de la pensión se le canceló \$ 36´359.302, por concepto de mesadas pensionales e indexación. Igualmente, a ese valor se le restaron \$3´770.880 por concepto de los descuentos en salud con lo que el valor neto a pagar correspondió a \$32´588.421 pesos, sin embargo, no se incluyó el valor de los intereses moratorios toda vez que aparece en cero el valor de estos.

8. En consecuencia, dicha corporación, con apoyo de la contadora de la Sección Segunda verificó la liquidación allegada por la actora y de lo cual se verificó que ascendió a la suma de \$11´349.884,89 que corresponden a los intereses moratorios causados desde el 5 de febrero de 2008 (día siguiente a la fecha de ejecutoria del título ejecutivo) hasta el 31 de julio de 2009 (día en que se pagó la condena). Allí se explicó que éstos fueron liquidados sobre el capital indexado y causado hasta la fecha de la ejecutoria de la sentencia conforme a lo establecido en el artículo 177 del CCA.

9. Consideró que no era procedente acceder a su solicitud de indexación de los intereses moratorios porque se produciría la figura jurídica del anatocismo.

⁶ Folios 193 y siguientes del cuaderno principal.





10. En consecuencia, libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante por valor de \$11´349.884,89 por concepto de intereses moratorios causados desde el 5 de febrero de 2008 hasta el 31 de julio de 2009.

11. Negó la solicitud de indexación del valor de los intereses moratorios previstos en el artículo 177 del CCA, concedió a la entidad ejecutada 5 días para pagar la obligación en los términos señalados en el artículo 431 del CGP y otorgó 10 días para proponer excepciones de mérito.

2.4. Trámite en primera instancia.

- La UGPP presentó recurso de reposición, donde propuso las siguientes excepciones⁷:
 - **Caducidad de la acción ejecutiva.** Según la entidad la demanda fue presentada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en cuyo artículo 299, inciso 2.º establece el término de 10 meses después de la ejecutoria de la sentencia para que el título sea ejecutable y por tanto si la demanda ejecutiva fue presentada con posterioridad al 1.º de julio de 2015 se presentó el fenómeno jurídico la caducidad. Según lo explicó en este caso el título base de la ejecución cobró ejecutoria el 4 de febrero del 2008, y el proceso ejecutivo fue instaurado el 14 de junio del 2018.
 - De otra parte, afirmó que, el pago de los intereses del artículo 177 reclamados en el proceso no puede ser asumido por la UGPP pues para el año 2008 ni siquiera había asumido el pasivo de CAJANAL. Por tanto, deben ser vinculados al proceso el Patrimonio Autónomo de CAJANAL o el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, la ejecutante presentó reclamación ante CAJANAL en el proceso liquidatorio, a través de la reclamación «7535» razón por la cual se debe negar la orden de pago librada, toda vez que obtuvo una respuesta de fondo y con ello, la posibilidad de demandar ese acto ante la jurisdicción, lo cual no ocurrió.
 - **Pago.** Al respecto indicó que a la demandante ya se le pagaron las sumas causadas por concepto de la reliquidación pensional



⁷ https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/abecerra_cendoj_ramajudicial_gov_co/Document/s/02%20ARCHIVOS%20COMPARTIDOS%20DESPACHO/ESTANTE%20VIRTUAL/03%20EJECUTIVOS/DANIEL/EGRESOS/25000234200020180128200/01.2.018-1282.pdf



Proceso Ejecutivo

Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)

Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

por parte de CAJANAL y la UGPP no es competente para asumir el pago que reclama la ejecutante por intereses moratorios.

- Con esos mismos argumentos la apoderada de la UGPP presentó escrito de **contestación** de la demanda, en el cual formuló las excepciones de «Cobro de lo no debido» e «inexistencia de la obligación en cabeza de la UGPP».
- Mediante **auto del 8 de septiembre de 2020**, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, confirmó el auto a través del cual se libró mandamiento de pago, donde estimó que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, constitutiva del título de recaudo, quedó ejecutoriada el 4 de febrero de 2008 (Fol.37 vto) y se hizo exigible, conforme a lo establecido en el artículo 177 del CCA 18 meses después, es decir, el 5 de agosto de 2009, por lo que, el término de caducidad de 5 años de la acción ejecutiva, comenzó a correr desde esta última fecha.

Consideró que como la petición de cumplimiento es del 15 de mayo de 2008 fue con anterioridad al 8 de noviembre de 2011, fecha para la cual CAJANAL tenía la competencia de atender las resoluciones de cumplimiento de fallos judiciales, por lo que se concluye que, el plazo de caducidad de la acción ejecutiva de la referencia se suspendió, desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de junio de 2013, es decir por cuatro (4) años, de conformidad con los lineamientos señalados en el auto del 30 de junio de 2016, del Consejo de Estado⁸.

Según lo indicó, como la sentencia constitutiva de recaudo ejecutivo se hizo exigible a partir del 5 de agosto de 2009, se tiene que, transcurrió 1 mes y 25 días después del 12 de junio de 2009, día en que inició el proceso de liquidación de CAJANAL y que se prorrogó hasta el 11 de junio de 2013, por lo tanto, una vez terminó dicha liquidación se reanudó el cómputo de los 5 años con que contaba la demandante para formular la demanda ejecutiva, toda vez que el término de exigibilidad de 18 meses se cumplió durante el periodo de liquidación de CAJANAL, y, comoquiera que la demanda fue presentada el 12 de junio de «2016», se concluye que no operó la caducidad de la acción ejecutiva

- A través de providencia del 24 de marzo de 2021, se, estimó que se daban los presupuestos del artículo 278 del CGP para dictar

⁸ Radicado 25000-23-42-000-2013-06595-01(3637-14).





Proceso Ejecutivo

Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)

Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

sentencia anticipada, dado que se tendrían como pruebas los documentos aportados por las partes no existían pruebas pendientes por practicar, por lo que en firme esa decisión se dictaría sentencia en los términos de la norma mencionada.

2.5. La sentencia apelada

12. Mediante providencia del 13 de mayo de 2021 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección E, adoptó las siguientes determinaciones:

« **PRIMERO:** DECLARAR NO PROBADAS LAS EXCEPCIONES DE CADUCIDAD Y DE PAGO de la obligación propuesta por el apoderado de la entidad ejecutada.

SEGUNDO: SEGUIR ADELANTE LA EJECUCIÓN a favor de la señora Olga Lucía Garzón de Pereira y en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la protección Social – UGPP, en los mismos términos del auto que libró mandamiento de pago, es decir, por la suma de ONCE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$11.349.884,89) por concepto de intereses moratorios.

TERCERO: Las partes podrán presentar la liquidación del crédito en los términos y condiciones establecidos en el numeral 1º del artículo 446 del Código General del Proceso.

CUARTO: NEGAR la solicitud de indexar el valor de los intereses moratorios.

QUINTO: Se condena en costas conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.».

13. En primer lugar, frente a la excepción de caducidad de la acción ejecutiva señaló que se remitiría a los mismos argumentos esbozados en el auto del 8 de septiembre de 2020, a través del cual se resolvieron las excepciones propuestas en el recurso de reposición.

14. En cuanto al cobro de lo no debido se refirió a la orden dada en la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2004 por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que fue confirmada por el Consejo de Estado el 21 de junio de 2007, donde se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Olga Lucía Garzón de Pereira y se determinó el cumplimiento de la decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 176 y 177 del CCA.





15. Advirtió que en acatamiento de esa orden judicial CAJANAL profirió la Resolución 27 de 5 de enero de 2009 en la cual ordenó un pago neto de \$32'588.421,62; sin embargo, no se incluyó el valor de los intereses moratorios toda vez que la cifra correspondiente aparece en cero pesos.

16. Por ello, coligió que no se le pagaron los intereses de mora, con lo cual, la obligación se encontraba insatisfecha y por tanto había lugar a seguir adelante con la ejecución.

17. Así entonces, confirmó la decisión inicial de seguir adelante con la ejecución por \$11'349.884,89, cifra que se calculó sobre el capital indexado, conforme a lo establecido en el artículo 177 del CCA, desde el 5 de febrero de febrero 2008 hasta el 31 de julio de 2009 fecha en que se pagó la condena por parte de CAJANAL.

18. Finalmente ordenó a las partes presentar la liquidación del crédito en los términos del numeral 1.º del artículo 446 del CGP y condenó en costas a la UGPP al resultar vencida en el proceso.

2.7. El recurso de apelación contra la sentencia⁹.

19. La apoderada de la UGPP se opuso a la decisión de primera instancia, para lo cual señaló que, las sentencias constitutivas del título ejecutivo proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, quedaron ejecutoriadas desde el 4 de febrero de 2008.

20. En virtud de ello, Cajanal profirió la Resolución 000027 del 5 de enero de 2009, mediante la cual dio cumplimiento a los fallos proferidos, sin embargo, el cobro ejecutivo se efectuó en el año 2018, habiendo transcurrido más de 10 años, por lo que se produjo el fenómeno jurídico de la caducidad. Esto con base en la siguiente argumentación que debe citarse textualmente dada su falta de claridad (sic para toda la cita):

«[...] Si la Demanda fue presentada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 que establece en el Inciso segundo del artículo 299 el término de 10 meses después de la ejecutoria de la sentencia para que el título sea ejecutable. Si la demanda ejecutiva fue presentada con posterioridad al 1 de julio de 2015 se presentó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Si La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducaran al cabo de cinco (5) años, contados

⁹ Archivo 29 expediente digitalizado SAMAI.





Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por respectiva decisión judicial.

[...]

En los casos donde la UGPP expidió acto de ejecución (y se encuentra ejecutoriado) y no aplicó inicialmente la caducidad aplicable a las sentencias contenciosas, una vez se verifique que no existe proceso ejecutivo presentado antes del vencimiento de la fecha de caducidad contada desde la sentencia más los términos de 18 meses o 10 meses según el régimen aplicado. »

21. A lo anterior, agregó que en los casos de fallos en contra de CAJANAL ejecutoriados con anterioridad al 24 de agosto de 2009, y que no presentaron su reclamación dentro del término establecido por el liquidador de Cajanal para realizar las reclamaciones de acreencias pendientes, esto es dentro del 24 de agosto de 2009 al 24 de septiembre de 2009, conforme al artículo 34 del Decreto Ley 254 de 2000, estas personas perdieron la oportunidad legal para reclamar el pago de intereses. Razón por la cual, se emitirá acto administrativo donde se niegue el reconocimiento y pago de los intereses reclamados por haber tenido la oportunidad de presentarse a reclamar el pago de estos emolumentos y no haberlo hecho. En este caso se emitirá acto administrativo susceptible de recursos legales.

22. Según lo indicó, la ejecutante presentó la reclamación número «7671», en el proceso liquidatorio, razón por la cual obtuvo una respuesta de fondo y tuvo la posibilidad de demandar ese acto ante la jurisdicción, sin haberlo realizado.



2.8. Alegatos de conclusión de segunda instancia.

2.8.1. La UGPP, a través de apoderada, indicó que en este caso se realizó el pago que se encontraba pendiente en el proceso, para lo cual adjuntó copia del documento «SNN202200004294I00 - 1661987270915».

2.8.2. El apoderado de la ejecutante no se pronunció en esta oportunidad.

2.8.3. El agente del Ministerio Público presentó concepto¹⁰ en el cual consideró que debía confirmarse la providencia apelada, tomando en cuenta la línea decisional del Consejo de Estado, según la cual, durante el periodo de liquidación de la extinta CAJANAL,

¹⁰ Índice 9 aplicativo SAMAI.



transcurrido entre el 12 de julio de 2009 y el 11 de junio de 2013, se suspendieron los términos de caducidad y prescripción, por lo que no se configuró en el *sub lite* la caducidad de la acción ejecutiva, al tiempo que la UGPP sí tiene la obligación legal de reconocer y pagar los intereses moratorios reclamados. Igualmente indicó que la intervención de la apoderada de la UGPP no discute los términos en que el Tribunal analizó el fenómeno de la caducidad tanto al decidir el recurso de reposición como en la sentencia, sino que mantiene su tesis inicial planteada en el escrito de reposición

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

23. Es competente esta Subsección para decidir dentro del proceso del epígrafe, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA¹¹.

3.2. Problema jurídico

24. En atención a los argumentos de disenso esgrimidos en la apelación corresponde a la Sala de Subsección establecer:

25. ¿ Le asiste razón a la UGPP frente a la configuración del fenómeno extintivo de la caducidad y si con ello, debe revocarse la providencia que ordenó seguir adelante con la ejecución, respecto de los intereses moratorios señalados en el artículo 177 del CCA, derivados de las sentencias de 18 de noviembre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda-Subsección C, Sala de Descongestión, confirmada el 21 de junio de 2007 por el Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección B¹², dentro del proceso de nulidad y restablecimiento radicado

¹¹ CPACA, art. 150: «Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]».

¹² Con ponencia del consejero Jesús María Lemos Bustamante.





25000232500020020986901 (5425-2005)?

3.3. Marco normativo

3.3.1. Generalidades del proceso ejecutivo y los requisitos del título ejecutivo

26. El proceso ejecutivo ha sido definido como el medio procesal para que un acreedor, de modo coercitivo, haga efectiva una obligación o un derecho del que es titular ante un deudor que se rehúsa a su cumplimiento. Es decir, «es el medio para que el acreedor haga valer el derecho (que conste en un documento denominado título ejecutivo) mediante la ejecución forzada»¹³

27. En esta clase de procesos **no se busca el reconocimiento de un derecho subjetivo**, sino que está dirigido a obtener el cumplimiento de una obligación que consta en un documento que da plena fe de su existencia, siendo el título «el documento principal a partir del cual se desarrolla el proceso ejecutivo». ¹⁴ Su definición y requisitos se encuentran en el artículo 422 del CGP, antes 488¹⁵ del CPC, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO. ARTÍCULO 422. TÍTULO EJECUTIVO. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 15 de noviembre de 2017, radicado 54001 23 33 000 2013 00140 01(22065), M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Ver también Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 12 de julio de 2018, radicado 81001 23 33 003 2017 00042 01, M.P. María Elizabeth García González.

¹⁴ Sentencia T-704 de 2013. Igual concepto está en la sentencia T-996 de 2012.

¹⁵ «Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso - administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.

La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 294.»





Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184».

28. La norma consagra los requisitos del título ejecutivo: formales y sustanciales. Los primeros hacen referencia a la prueba de la existencia de la obligación y exigen que el título ejecutivo sea auténtico y que provenga del deudor, su causante o de una providencia judicial.¹⁶ La autenticidad se refiere a la plena identificación del creador del documento para que no haya duda del deudor y el juez tenga certeza de quién lo suscribió.¹⁷

29. Los segundos exigen que en el título ejecutivo se refleje en favor del ejecutante una obligación clara, expresa y exigible. Es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o de una interpretación; clara si sus elementos aparecen inequívocamente señalados y no hay duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación, esto es fácilmente inteligible y se entiende en un solo sentido; y, exigible si la ejecución no depende del cumplimiento de un plazo o condición o siempre que estos se hubiesen cumplido¹⁸.



¹⁶ Sobre los requisitos formales del título se puede consultar la siguiente jurisprudencia: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 27 de agosto de 2015. Radicado: 200012331000 2011-00548 01 (2586 – 2013). Consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez. «...que se trate de documentos que tengan autenticidad, que emanen de autoridad judicial, o de otra clase si la ley lo autoriza, o del propio ejecutado o causante cuando aquel sea heredero de este y los segundos, que de esos documentos aparezca a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o de su causante, una obligación clara expresa, exigible y además líquida o liquidable por simple operación aritmética si se trata de pagar una suma de dinero». Ver también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de mayo de 2018, Consejera ponente María Elizabeth García González, Radicación: 11001 03 15 000 2018 00824 00. A su vez la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló: «Que además de esos requisitos el documento debe reunir dos condiciones formales: i) la autenticidad y ii) que proceda del deudor o de su causante, o de una sentencia judicial condenatoria, o de cualquier otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva». Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, providencia de 8 de junio de 2016, radicado 27001 23 31 000 2012 00086 01(47539), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E).

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de mayo de 2014, radicado 33.586.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, auto de 26 de febrero de 2014, Radicado: 25000 23 27 000 2011 00178 01 (19250), actor: Clínica del Country S.A. En esta providencia se citó la siguiente doctrina: Velásquez G., Juan Guillermo. Los procesos ejecutivos. (2006). Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

También puede consultarse la siguiente jurisprudencia: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 26 de julio de 2018, radicado 41001 23 31 000 2010 00139 01(0490-16), M.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.



Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

30. Estos requisitos deben cumplirse en su totalidad y en los términos enunciados, de modo que del título se concluya sin duda alguna la existencia de la obligación, su claridad y que ya es exigible. Así entonces cuando el juez verifica que el documento cumple con los requisitos enunciados debe emitir la orden de pago en contra de la parte ejecutada, pues así lo dispone el artículo 430 del CGP¹⁹, antes 497 del CPC²⁰.

31. De acuerdo con lo anterior, el título ejecutivo es el documento necesario para que pueda incoarse y darse trámite al proceso ejecutivo. Además, conforme lo dispone el artículo 422 del CGP²¹, antes 488 del CPC, i) es la prueba de la existencia de la obligación, la cual debe ser expresa, clara y exigible; y ii) señala con certeza el obligado a cumplirla, por lo que constituye plena prueba contra el adeudado, por provenir de él o de su causante o de cualquiera de las providencias enunciadas en dicha norma. En tal sentido,

¹⁹«Artículo 430. Mandamiento ejecutivo. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.

Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo. Vencido el plazo previsto en el inciso anterior, la demanda podrá formularse en proceso separado.

De presentarse en tiempo la demanda declarativa, en el nuevo proceso seguirá teniendo vigencia la interrupción de la prescripción y la inoperancia de la caducidad generados en el proceso ejecutivo.

El trámite de la demanda declarativa no impedirá formular y tramitar el incidente de liquidación de perjuicios en contra del demandante, si a ello hubiere lugar. »

²⁰ «Presentada la demanda con arreglo a la ley, acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal».

²¹ «**Artículo 422. Título ejecutivo.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184. »





debe entenderse que las sentencias ejecutoriadas que condenen a una entidad al pago de suma de dinero constituyen un título ejecutivo.

3.3.2. Competencia del juez en el proceso ejecutivo.

32. El artículo 430 del CGP, antes 497 del CPC²², dispone que una vez presentada la demanda con el documento que presta mérito ejecutivo el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. Esto en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 430. MANDAMIENTO EJECUTIVO. Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal.

Los requisitos formales del título ejecutivo sólo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo. No se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título que no haya sido planteada por medio de dicho recurso. En consecuencia, los defectos formales del título ejecutivo no podrán reconocerse o declararse por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución, según fuere el caso.



Cuando como consecuencia del recurso de reposición el juez revoque el mandamiento de pago por ausencia de los requisitos del título ejecutivo, el demandante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto, podrá presentar demanda ante el juez para que se adelante proceso declarativo dentro del mismo expediente, sin que haya lugar a nuevo reparto. El juez se pronunciará sobre la demanda declarativa y, si la admite, ordenará notificar por estado a quien ya estuviese vinculado en el proceso ejecutivo. [...]» (Se resalta).

²² «ARTÍCULO 497. MANDAMIENTO EJECUTIVO. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 259 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Presentada la demanda con arreglo a la ley, acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que aquél considere legal. <Inciso adicionado por el artículo 29 de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Los requisitos formales del título ejecutivo solo podrán discutirse mediante recurso de reposición contra el mandamiento de pago. Con posterioridad, no se admitirá ninguna controversia sobre los requisitos del título, sin perjuicio del control oficioso de legalidad.»



33. Frente a la competencia del Juez en el análisis de los citados requisitos, esta Subsección en sentencia de 3 de junio de 2021, proferida dentro del proceso radicado 11001-03-25-000-2017-00841-00 (4483-17)²³ señaló que al juez del proceso ejecutivo le corresponde verificar los requisitos formales y sustanciales del título y, aunque la norma limita la discusión de los primeros sólo a través del recurso de reposición que se promueva en contra del auto que libra mandamiento ejecutivo, lo cual no implica que el estudio sobre los **presupuestos sustanciales** también se encuentre limitado, en la medida que la norma no trae dicha restricción.

34. Así, en la sentencia mencionada se indicó que la norma no prohíbe al juez ejecutivo en sede de segunda instancia resolver lo atinente a los requisitos de fondo del título y, que aquel tiene la «facultad para examinar»²⁴ si se cumplen las exigencias que están relacionadas con las condiciones de certeza, exigibilidad, claridad y legalidad del título.

35. Ahora bien, acreditado lo anterior, el juez debe emitir la orden de pago en contra de la parte ejecutada, al tenor del artículo 430 del CGP, frente a la cual, en tratándose de un título ejecutivo contenido en una sentencia judicial, solo pueden presentarse las excepciones de mérito señaladas en el numeral 2.º del artículo 442 del CGP, así:



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

1. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo el demandado **podrá proponer excepciones de mérito**. Deberá expresar los hechos en que se funden las excepciones propuestas y acompañar las pruebas relacionadas con ellas.

2. **Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago**, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, **siempre que se basen en hechos posteriores a la**

²³ Con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 30 de mayo de 2013, radicado: 25000232600020090008901 (18057), actor: Banco Davivienda S.A. También puede consultarse:

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 11 de junio de 2020, radicación: 05001-23-33-000-2017-02282-01 (5925-18), actor: María Doris Franco Gómez, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.



respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida.

3. El beneficio de excusión y los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago. De prosperar alguna que no implique terminación del proceso el juez adoptará las medidas respectivas para que el proceso continúe o, si fuere el caso, concederá al ejecutante un término de cinco (5) días para subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos, so pena de que se revoque la orden de pago, imponiendo condena en costas y perjuicios». (Negrilla de la Sala).

36. De acuerdo con la norma en cita, en los eventos en que el título ejecutivo corresponda a una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, el demandado únicamente puede alegar las excepciones enlistadas de manera taxativa en su numeral 2.º.

3.3.3. El fenómeno de la caducidad en los procesos ejecutivos.

37. En primer lugar, debe recordarse que la caducidad es un fenómeno jurídico cuyo término previsto por la ley se convierte en presupuesto procesal 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 temporal²⁵.



38. Específicamente para el caso de los procesos ejecutivos, el ordenamiento jurídico colombiano estableció que cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el término para solicitar su ejecución es de cinco años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida²⁶ y podrán ser cobradas en diferentes oportunidades, según la norma procesal con la que hayan sido concebidas.

²⁵ Auto del 24 de enero de 2007, actor Néstor José Duarte Tolosa contra "Corelca S.A." y otro, radicación No. 20001-23-31-000-2005-02769-01(32958), Consejo de Estado, Sección Tercera, Mag. Pte. Ruth Stella Correa Palacio.

²⁶ 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.



Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

39. En efecto, si la providencia se expidió bajo el sistema descrito en el Decreto 01 de 1984, sus mandatos relacionados con el pago o devolución de dinero por parte de una entidad pública podrán ser reclamados cuando hayan transcurrido 18 meses a partir de la ejecutoria de la decisión judicial, en virtud de lo establecido en el artículo 177 del CCA, que dispone:

«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.

[...]

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».

40. Por su parte, si el fallo fue expedido según las reglas del CPACA, su cumplimiento podrá demandarse en momentos diferentes, según el tipo de condena impuesta a la Administración: cuando consista en pagar o devolver una suma de dinero, su cobro jurisdiccional podrá iniciarse cuando hayan transcurrido 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia; sin embargo, cualquier otro tipo de prestación, podrá reclamarse ante un juez al término de 30 días siguientes a la ejecutoria de la respectiva condena tal como lo dispone el artículo 192 del CPACA.



«Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada [...]

41. Como se aprecia de todo lo anterior, a efectos de verificar si ocurrió el fenómeno de la caducidad debe establecerse en primer lugar la norma aplicable al caso, la fecha de exigibilidad del título ejecutivo y en el caso de regirse por la Ley 1437 de 2011, deberá determinarse si se cumplen los plazos establecidos en la norma dependiendo del tipo de obligación cuyo cumplimiento se persigue.



3.3.4. Suspensión de la caducidad para iniciar procesos ejecutivos contra Cajanal en Liquidación.

42. Esta Corporación en numerosas ocasiones se ha pronunciado sobre el procedimiento liquidatorio de Cajanal y sus implicaciones frente a los procesos ejecutivos contra dicha entidad²⁷. En efecto, en primer lugar, a través de auto de 30 de junio de 2016, proferido dentro del proceso 250002342000201306595-01 (3637-2014)²⁸ se realizó un detallado análisis normativo del proceso de liquidación de Cajanal y sus implicaciones frente a la figura de la caducidad de los medios de control, a partir de lo cual se indicó:

«[...]

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 UGPP²⁹.

Por el contrario, la anterior regla no puede ser aplicada frente a los fallos condenatorios ejecutoriados y/o cuyas peticiones de



²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, auto de 29 de marzo de 2016, proceso ejecutivo 25000-23-42-000-2015-01601-01 (5042-2015), con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez; y de la subsección A: proveído de 25 de agosto de 2015, expediente 25000-23-42-000-2015-01327-01 (1777-2015), C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E); y sentencia de 17 de noviembre de 2016, proceso 11001-03-15-000-2016-02902-00(AC), C. P. Rafael Francisco Suarez Vargas; sentencia de 2 de julio de 2020 dentro del proceso radicado 76001233300020180078901 (2930-19), con ponencia del consejero William Hernández Gómez.

²⁸ Con ponencia del consejero William Hernández Gómez

²⁹ En efecto, se referían a sentencias de condena contra CAJANAL o CAJANAL EN LIQUIDACIÓN que reconocían derechos pensionales y que fueron dictadas antes del 8 de noviembre de 2011; la reclamación de cumplimiento del fallo se hizo con anterioridad o en vigencia del proceso liquidatorio, pero en todo caso hasta el 8 de noviembre de 2011 y por tanto la competencia para su cumplimiento era de esta entidad y mientras duró el proceso liquidatorio en muchos casos no fue posible adelantar cobros ejecutivos y el propio liquidador negó su inclusión en la masa de acreedores.



Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

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 efecto³⁰.
- 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.



[...]». (Negrilla de la Sala).

43. Tanto la providencia judicial en cita como a las que se hace alusión en la cita de pie de página, advirtieron que durante el lapso en el que se llevó a cabo la liquidación de la extinta Caja de Previsión Social se vio restringida la posibilidad de quienes obtuvieron la declaratoria judicial de sus derechos mediante sentencia ejecutoriada y que al momento de hacerla efectiva se encontraban con un panorama incierto debido a la desorganización de la administración y a la ausencia de reglas uniformes sobre la forma de exigir la efectividad de la condena.

44. En ese contexto dados los diferentes escenarios y períodos en que opera la referida suspensión, se ha concluido que no es posible suspender con uniformidad el curso de la caducidad, debido a que, en torno al desordenado proceso de liquidación de Cajanal, se suscitaron diversas hipótesis y situaciones fácticas, merecedoras de trato diferenciado, por lo que corresponde al juez identificar a

³⁰ Ello en virtud del Decreto 4269 de 2011 y las normas propias del proceso de liquidación



Proceso Ejecutivo

Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)

Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

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

3.4. Solución del caso

45. El acervo probatorio da cuenta de lo siguiente:

46. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda- Subsección C, Sala de Descongestión, a través de sentencia de 18 de noviembre de 2004³¹ dictada en el proceso de nulidad y restablecimiento radicado 250002325000200209869-00 ordenó la reliquidación de la pensión reconocida a la señora Olga Lucía Garzón de Pereira, con inclusión de los factores devengados en el último año de prestación de servicios, incluyendo la asignación básica, la prima de antigüedad, el auxilio de alimentación, las horas extras, la bonificación por servicios prestados, las primas de servicios, vacaciones, navidad y electoral. 52. Ordenó descontar el valor de los aportes no efectuados, con efectividad a partir del 13 de agosto de 1998, por prescripción trienal y dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.



³¹ Archivo visible en:

https://etbcsj-my.sharepoint.com/personal/abecerra_cendoj_ramajudicial_gov_co/Document%20s/02%20ARCHIVOS%20COMPARTIDOS%20DESPACHO/ESTANTE%20VIRTUAL/03%20EJECUTIVOS/DANIEL/EGRESOS/25000234200020180128200/01.2018-1282.pdf



Proceso Ejecutivo

Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)

Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

47. La anterior decisión fue confirmada en sus precisos términos el 21 de junio de 2007 por el Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección B, quedando ejecutoriada el **4 de febrero de 2008**³².

48. El **13 de mayo de 2008**³³ la apoderada de la señora Garzón de Pereira reclamó el cumplimiento de la sentencia ante CAJANAL, razón por la cual se expidió **la Resolución núm. 00027 del 5 de enero de 2009**³⁴, donde se efectuó la reliquidación que le fue ordenada, pero sin incluir los intereses del artículo 177 del CCA ordenados por la jurisdicción y por los cuales se instauró el proceso ejecutivo.

49. De acuerdo con lo anterior, la entidad tenía hasta el **5 de agosto de 2009** para dar cumplimiento total a la orden allí contenida, a la luz de lo establecido por el Decreto 01 de 1984, artículo 177, cuyo plazo era de 18 meses.

50. Como ya quedó visto del capítulo anterior, 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.



51. De acuerdo con lo anterior, al 12 de junio de 2009, para los 18 meses faltaba un mes y 24 días. A partir del 12 de junio de 2013 este mes y 24 días debe sumarse y por tanto el término de caducidad corrió hasta el **5 de agosto de 2018** toda vez que en el caso concreto aplicamos el parámetro de 18 meses los cuales se suman a los 5 de caducidad

52. En este caso no es legible la fecha en que se interpuso la demanda ejecutiva, como da cuenta el archivo digitalizado³⁵ allegado al proceso, sin embargo, sí obra el primer oficio secretarial que pasó el expediente al despacho para proveer lo pertinente, de fecha **15 de junio de 2018**³⁶.

³² *Ibidem*

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.* Allí aparece en el folio 52.



53. En consecuencia, se advierte que en este caso no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, tal como lo advirtió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que la demanda se presentó casi un mes **antes** de que finalizara el término de cinco años señalado, por lo que le asistió razón al Tribunal al denegar este argumento de la UGPP.

54. Ahora bien, no pasa desapercibida la Sala el argumento esgrimido por la UGPP según el cual, cuando la accionante elevó su solicitud de cumplimiento de la sentencia se emitió un acto administrativo que debe demandarse nuevamente en nulidad y restablecimiento del derecho.

55. Al respecto es menester señalar que dicha afirmación carece de asidero probatorio y jurídico comoquiera que, de un parte no aparece en el proceso constancia de la petición «7671» a que alude, ni mucho menos se allegó un acto que se haya expedido en virtud de ella.

56. Además, en gracia de discusión, si se refiere a que en virtud de ésta se expidió la Resolución 027 de 5 de enero de 2009, debe señalarse que es un acto de ejecución de sentencia cuyo cumplimiento debe procurarse a través del medio de control ejecutivo que ha dispuesto el legislador para tal fin y que además no es demandable ante esta jurisdicción salvo que establezca puntos nuevos que creen o modifiquen situaciones jurídicas como ya lo ha señalado esta corporación en anteriores oportunidades.

57. Finalmente es de destacar que en el término para alegar de conclusión la apoderada de la UGP señaló que el pago perseguido a través de esta acción ejecutiva ya fue realizado por la entidad y para ello allegó copia del siguiente documento denominado «orden de pago de conceptos de pago no presupuestal diferente de deducciones» ³⁷:



³⁷ Visible en le índice 39 del sistema SAMAI.



Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira



Orden de pago de conceptos de pago no presupuestal diferente de deducciones

Usuario Solicitante: MHnovalle NICOLAS OVALLE RODRIGUEZ
 Unidad ó Subunidad Ejecutora 13-14-01 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPPP) - GESTIÓN GENERAL
 Solicitante:

Doc. OP. No	Fecha de registro	Tipo de cuenta por pagar	Doc. ACR. No.	Fecha de registro	CP. No.	Fecha de registro	Tipo de moneda.		Medio de pago	Beneficiario		Tesorería tramita el pago		Estado	Fecha límite de pago OP.	Valor neto orden de pago en pesos.	Valor orden de pago en tipo de moneda	Tercero Endosatorio
							Código	Descripción		Código	Descripción	Código	Descripción					
20377162-2	2022-07-11	Pago no Presupuestal	249122	2022-07-07	250822	2022-07-06	COP	Pesos	Abono en cuenta	41322533	OLGA GARZON DE PEREIRA	13-01-01-DT	DIRECCION TESORO NACION DGCPTN	Pagada	15-Jul-22	11.349.884,89		41322533

Item de afectación de PNP		Valor en pesos	Valor en moneda de pago
Código	Descripción.		
2-60-09	PAGOS SENTENCIAS LEY 1955 DEL 2019	11.349.884,89	0,00

Item de afectación PNP de deducciones.		Tercero Beneficiario de la deducción		Valor deducción en pesos
Código	Descripción	Código	Descripción	
				0,00

Cuenta Bancaria Endosatorio		
Número	Tipo de Cuenta	Entidad Bancaria

20485725921 Ahorro BANCOLOMBIA S.A.

58. Al respecto, considera la Sala que si bien el citado documento contiene el valor del correspondiente a los intereses moratorios por los cuales se libró mandamiento ejecutivo, es decir, \$11.349.884,89, que según aparece allí, fue depositado en la cuenta bancaria 20485725921 de BANCOLOMBIA S.A., empero al proceso no se allegó el comprobante del depósito bancario o de la transferencia electrónica y mucho menos la constancia que indique que la citada cuenta pertenece a la ejecutante Olga Lucía Garzón de Pereira.





59. En consecuencia, será en el curso de la liquidación del crédito que deberán aportarse los comprobantes de consignación o transferencia bancaria, que den cuenta que efectivamente se realizó el citado pago.

60. En consecuencia, se impone confirmar la providencia objeto de apelación, de 13 de mayo de 2021, en sus precisos términos, de conformidad con las razones expresadas en precedencia.

3.5. Condena en costas

61. En cuanto a la condena en costas en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo este Despacho y la Corporación ya lo ha analizado con detenimiento³⁸ y previó que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 señala que «salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil», hoy día por el Código General del Proceso.

62. Atendiendo a esa orientación de acuerdo con la posición fijada por esta Subsección³⁹, considera la Sala que en este caso no debe imponerse la condena en costas de segunda instancia a cargo de la UGPP, pues si bien no prosperaron los argumentos de alzada, el apoderado de la accionante no intervino en la segunda instancia, con lo cual no se causaron.

63. 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,



³⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 3 de marzo de 2016. Rad. 25000-23-42-000-2012-01460-01 (1753-2014). Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. En el mismo sentido: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 7 de abril de 2016. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014).

³⁹ Se puede ver, entre otras, la sentencia de 14 de julio de 2016, radicado 2013-00270-03 (3869-2014).



Proceso Ejecutivo
Radicación: 25000-23-42-000-2018-01282-01 (3600-2021)
Ejecutante: Olga Lucía Garzón de Pereira

IV. FALLA

PRIMERO.- CONFIRMAR la providencia de 13 de mayo de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda- Subsección D, dictada dentro del proceso ejecutivo formulado por Olga Lucía Garzón de Pereira contra Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- SIN CONDENA en costas de segunda instancia, de conformidad con lo señalado en precedencia.

CUARTO.-. ACEPTAR la renuncia del abogado Santiago Martínez Devia, portador de la T.P. 131.064 del C. S. de la J. quien actúa como apoderado de la UGPP, de conformidad con el memorial visible a folio 41 del sistema SAMAI.

QUINTO – EFECTUAR las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión judicial SAMAI y una vez en firme esta providencia **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del veintisiete (27) de julio de dos mil veintitrés (2023).



GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>