



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: EJECUTIVO
Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-02 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)
Temas: Ejecutivo laboral - pago - régimen de intereses moratorios

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la UGPP contra la sentencia proferida el 6 de mayo de 2021 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por medio de la cual declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y dispuso seguir adelante la ejecución.

ANTECEDENTES

- La demanda¹

El señor Miguel Antonio Galindo Arias interpuso demanda ejecutiva con el fin de que se cumplan las sentencias proferidas el 24 de septiembre de 2009 y el 17 de marzo de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, respectivamente, mediante las cuales se ordenó la reliquidación de su pensión de jubilación.

Como consecuencia de lo anterior solicitó que se librara mandamiento ejecutivo en los siguientes términos: i) por la suma de \$64.686.194, a título de intereses moratorios causados desde el 14 de junio de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2012; ii) indexación desde el 1.º de febrero de 2013, fecha siguiente al mes de inclusión

¹ Folios 2 a 8.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

en nómina, hasta que se verifique el pago total de la misma; y iii) condena en costas a cargo de la UGPP.

- Hechos

La demanda se fundamentó en los hechos que pueden resumirse de la siguiente manera:

Que el actor interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de Cajanal² con el fin de que se reliquidara su pensión de jubilación con inclusión de todos los factores salariales.

Que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 24 de septiembre de 2009, accedió a las referidas pretensiones. Que el 17 de marzo de 2011 la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la providencia de primera instancia. Que por Resolución 056175 del 21 de septiembre de 2011, Cajanal en Liquidación acató las órdenes judiciales.

Que en el mes de enero de 2013 la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, reportó al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopep, la novedad de inclusión en nómina de la anterior resolución, pero omitió reconocer los intereses moratorios, conforme al artículo 177 del CCA.³

- Fundamentos de derecho de la demanda ejecutiva

Como tales se señalaron los artículos 177 del CCA; 306, 488 y siguientes del CPC;⁴ 192, 297 y 298 del CPACA.⁵

El actor sostuvo que las referidas normas respaldaban sus pretensiones, dado que la sentencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmada por el Consejo de Estado el 17 de marzo de 2011, no ha sido cumplida en su integridad, toda vez que desde su ejecutoria y hasta que se verificó su pago, esta generó intereses moratorios, según lo preceptuado en el inciso 5.º del artículo 177 del CCA, los cuales la entidad demandada se ha negado a pagar, pese a que los fallos judiciales en mención ordenó pagarlos.

² Caja Nacional de previsión Social.

³ Código Contencioso Administrativo.

⁴ Código de Procedimiento Civil.

⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

Que el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca constituye título ejecutivo, por cuanto se encuentra debidamente ejecutoriado, además de reunir los requisitos exigidos para que sea efectivo su recaudo ejecutivo, esto es, la obligación emana de una sentencia judicial en firme; en segundo lugar, emerge directamente del contenido del documento que se presenta como título judicial, en este caso, la sentencia en mención; y la obligación aparece expresada en este, como también venció el término para su exigibilidad.

- Contestación de la demanda

La UGPP se opuso a la prosperidad de las pretensiones, con fundamento en las siguientes excepciones:⁶

i) Pago total – Inexistencia de la obligación. Dice que, con la resolución de cumplimiento, la inclusión en nómina y los pagos ingresados a la cuenta bancaria del demandante, se encuentra demostrada la cancelación de los intereses moratorios por \$55.398.265,02, por lo que no tiene cabida la reclamación de la parte demandante.

ii) Indebida indexación de intereses moratorios. Que la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado ha manifestado que en razón a que tanto la indexación como el reconocimiento de intereses moratorios obedecen a la misma causa, cual es la devaluación del dinero, son incompatibles; por lo que, si se ordena el reconocimiento de intereses por mora concomitante con la indexación, se estaría condenando a la entidad a un doble pago por la misma causa.

iii) Caducidad de la acción ejecutiva. Que la sentencia del 24 de septiembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las súplicas de la demanda y que fue confirmada por el Consejo de Estado en sentencia del 17 de marzo de 2011, quedó debidamente ejecutoriada el 13 de junio de 2011, es decir, a partir de esa fecha la parte actora disponía de 5 años para reclamar la efectividad de ese derecho hasta el 13 de junio de 2016; sin embargo, fue hasta el 27 de marzo de 2017 que la demanda se presentó al reparto judicial.

iv) Imposibilidad de condena en costas. Que en todas y cada una de las actuaciones legales, la entidad actúa bajo el principio de buena fe, y en este asunto, en cumplimiento de dicho precepto legal, acata en su integridad la normativa vigente para efectos de reconocimiento, liquidación y pago de derechos pensionales.

⁶ Folios 82 a 95.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

iv) Compensación. Que sin que de ninguna manera implique aceptación o reconocimiento del objeto en controversia, se exceptiona la compensación de las sumas pagadas por concepto de mesadas pensionales o cualquier otro pago a partir del reconocimiento y pago de la pensión.

- La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia del 6 de mayo de 2021, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y dispuso seguir adelante la ejecución⁷, expresando que el medio de defensa de pago no estaba llamado a prosperar, pues las argumentaciones de la ejecutada a lo largo del proceso ejecutivo han sido contradictorias, dado que si bien planteó como excepción el pago total, en audiencia inicial celebrada el 5 de diciembre de 2018 presentó fórmula de conciliación admitiendo que no se reconocieron en ningún momento intereses de mora y ofreciendo pagarlos, pero liquidados con interrupción luego de los tres meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia presentada al cobro, por no haberse reclamado el pago en tiempo.

Que se encontraba debidamente probado en el expediente, por documentos emanados de la ejecutada, que por Resolución 56175 del 21 de septiembre de 2012 se incluyó en nómina de enero de 2013, se reliquidó al actor la mesada pensional en cumplimiento a lo ordenado por esta jurisdicción y que si bien se liquidaron intereses por \$55.398.265,02, los mismos no se pagaron como la admite la ejecutada y como lo prueba el actor con el certificado expedido por la entidad pagadora, Fopep, por lo que correspondía seguir la ejecución por los intereses de mora causados, liquidados en los términos del artículo 177 del CCA.

Que la ejecutada sustenta de forma genérica la excepción de compensación, al señalar que lo adeudado debe compensarse con cualquier otro pago recibido por el actor, sin que ello resultara posible, dado que en este asunto están en discusión únicamente intereses de mora y la demandada no prueba ni discute haber efectuado un mayor pago al momento de cancelar el capital.

Que no se seguiría la ejecución por la indexación de los intereses adeudados, pues, aun cuando en el mandamiento de pago se dispuso indexar los intereses causados entre el 1.º de febrero de 2013 y hasta la fecha del pago efectivo de las sumas aquí determinadas, dicho mecanismo financiero solo procede hasta la ejecutoria de la sentencia.⁸

⁷ Folios 158 a 161.

⁸ El *a quo* citó la sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente 2014-00313.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

Que no se configuraba la caducidad alegada como excepción, ya que la sentencia que constituye título ejecutivo cobró ejecutoria el 13 de junio de 2011 y la demanda se presentó el 8 de marzo de 2017, es decir, antes de que vencieran los 5 años más los 18 meses que constituyen el término de caducidad a la luz del Decreto 01 de 1984, norma que rige la materia por ser aquella que gobernó el proceso ordinario que ahora se ejecuta.

Que no procedía como excepción de fondo la imposibilidad de condena en costas.

Se ordenó seguir adelante la ejecución contra la UGPP «por intereses de mora causados entre el 14 de junio y el 14 de diciembre de 2011, y entre el 26 de enero de 2012 y el 31 de enero de 2013».

- El recurso de apelación

La apoderada de la UGPP interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia⁹, argumentando que no comparte lo manifestado por el despacho en el sentido de encontrar ejecutable la obligación, dado que la sentencia del 24 de septiembre de 2009 quedó debidamente ejecutoriada el 13 de junio de 2011, por lo que a partir de esa fecha la parte actora disponía de 5 años para reclamar la efectividad de este derecho, esto es, hasta el 13 de junio de 2016; sin embargo, fue hasta el 27 de marzo de 2017 que la demanda se presentó al reparto judicial.

Que a la Caja Nacional de Previsión Social no puede aplicársele la Ley 550 del 30 de diciembre de 1999, por cuanto fue una entidad del orden nacional, de acuerdo con lo previsto en la Ley 490 de 1998 y la liquidación de las entidades públicas nacionales cuenta con otro régimen expedido en el Decreto Ley 254 del 22 de febrero de 2000 y en dicho decreto no se estableció la posibilidad de suspender la caducidad o la prescripción de las obligaciones a cargo de dichas entidades objeto de liquidación.

Que se configura una inexistencia de intereses moratorios por no acudir plenamente al proceso liquidatorio de Cajanal, bajo el sentido de que se presentó un incumplimiento por parte del pensionado al pretender la ejecución de un título en contra de Cajanal, cuya exigibilidad fue anterior al 24 de agosto de 2009.

Que hay una improcedencia del cobro de los intereses de mora durante el período de liquidación de Cajanal EICE, dado que dicha circunstancia constituye una situación de fuerza mayor, a la luz de los artículos 64 y 1616 del Código Civil.

⁹ Folios 163A.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

Que opera un pago total de la obligación, por cuanto no es jurídicamente viable seguir con la ejecución pretendida por el despacho y por el ejecutante, teniendo en cuenta que la entidad calculó y pagó los intereses moratorios por un valor de \$55.398.265, liquidados por los periodos del 14 de junio de 2011 al 31 de diciembre de 2012.

Que se presenta una debida liquidación de intereses moratorios, pues si se está ante un proceso cuya demanda fue presentada a partir del 2 de julio de 2012, al amparo de la Ley 1437 de 2011, los intereses se causan por los 10 primeros meses y a partir de la ejecutoria se reconocen con la DTF certificada por el DANE, siempre y cuando no opere la interrupción de intereses por no presentación de la solicitud y de allí en adelante a la tasa de intereses comerciales (1,5 veces el interés bancario corriente).

- Alegatos de conclusión en segunda instancia

Ni el señor Miguel Antonio Galindo Arias ni la UGPP emitieron pronunciamiento alguno en esta etapa procesal.¹⁰

- El ministerio público

El agente del ministerio público no emitió concepto.¹¹

La Sala decide, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

- El problema jurídico

Conforme al recurso de apelación interpuesto por la UGPP, el problema jurídico se circunscribe a establecer si la acción ejecutiva está afectada por el fenómeno de la caducidad. Si la UGPP está llamada a reconocer los intereses moratorios reclamados por el ejecutante. Y si el régimen de los intereses moratorios es el determinado en el CCA o en el CPACA.

- Generalidades del proceso ejecutivo

El legislador instituyó el proceso ejecutivo como un mecanismo judicial encaminado a hacer efectivo el cumplimiento de una obligación clara, expresa y actualmente

¹⁰ Folio 178.

¹¹ *Ibidem*.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

exigible, que se encuentre contenida en un título ejecutivo. Bajo este entendido, el cumplimiento de la obligación deviene imperativo y no requiere declarar la existencia del derecho, pues este ya ha sido constituido en un título valor, contrato o decisión judicial. En efecto, el instrumento base del recaudo en el proceso ejecutivo se denomina título ejecutivo. Al respecto, el artículo 422 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, dispone:

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. [...]. (Resaltado fuera del texto).

Por su parte, el artículo 297 del CPACA establece que constituyen título ejecutivo, entre otros, las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.

Ahora bien, cuando el juez compruebe el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales del título ejecutivo consagrados en el artículo 422 del CGP, le corresponde proferir el auto mediante el cual se libra el mandamiento de pago, conforme lo dispone el 430 del CGP.

Por su parte, el ejecutado puede presentar las excepciones de mérito en ejercicio legítimo de su derecho de defensa, conforme lo permite el artículo 442 *ibidem*.

Dichas excepciones tienen la finalidad de enervar la pretensión, esto es, de dejar sin fundamento la obligación contenida en el título ejecutivo. La jurisprudencia las ha definido como «medios de defensa que atacan la obligación material contenida en el título de recaudo ejecutivo y que implican su desconocimiento total o parcial».¹²

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre 2009, radicado: 25000-23-26-000-2002-01920-02 (32666). En esta providencia se citó lo siguiente: «el profesor, Eduardo J. Coutere, en su obra Fundamentos de Derecho Procesal Civil. Editorial Depalma Buenos Aires, 1981, expuso: “Las excepciones perentorias no son defensas sobre el proceso sino sobre el derecho. No procuran la depuración de elementos formales de juicio, sino que constituyen la defensa de fondo sobre el derecho cuestionado.”».



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

- Caducidad de la acción ejecutiva

El legislador instituyó el fenómeno de la caducidad como una sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial en razón a la no presentación de los medios de control en el plazo que la ley establece para ello. Según la jurisprudencia de esta corporación, «busca atacar la acción por haber sido impetrada tardíamente, impidiendo el surgimiento del proceso [...]»,¹³ y fue concebida para desarrollar el principio de la seguridad jurídica bajo criterios de racionalidad y suficiencia temporal. Respecto a la formulación oportuna del proceso ejecutivo, cuando se pretenda la ejecución de títulos derivados de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, el legislador fijó un lapso de 5 años contados a partir del momento en que se haga exigible la obligación. Dicho término fue previsto en el numeral 11 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo¹⁴ y reiterado en el literal K del artículo 164 del CPACA.¹⁵

- Liquidación de Cajanal y asunción de responsabilidades

El Decreto 2196 de 2009¹⁶ dispuso la supresión y liquidación de Cajanal. En lo referente al reconocimiento de las obligaciones pensionales y afines se especificó lo siguiente:

Artículo 3°. Prohibición para iniciar nuevas actividades. [...]

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

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, 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), M. P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ Artículo 136. Caducidad de las acciones. [...] 11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] k) Cuando se pretenda la ejecución con títulos derivados del contrato, de decisiones judiciales proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en cualquier materia y de laudos arbitrales contractuales estatales, el término para solicitar su ejecución será de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación en ellos contenida; [...].

¹⁶ «Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones».



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

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.

Por su parte, la Ley 1151 de 2007 creó la UGPP y le asignó la siguiente competencia en materia pensional:

Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. [...] Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

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 vez, el Decreto 169 de 2008 asignó funciones a la UGPP, conforme se indica a continuación:

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

A. En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas¹⁷

1. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, causados hasta su cesación de actividades como administradoras; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiliado del Régimen de Prima Media con

¹⁷ Las funciones establecidas en este literal fueron subrogadas por las consagradas en el artículo 6 del Decreto 575 de 2013.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponderá la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.

2. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. También le compete la administración de los derechos y prestaciones que las mencionadas entidades hayan reconocido y los que reconozca la UGPP en virtud de este numeral.

[...]

El Decreto 4269 de 2011 efectuó una asignación de competencias entre Cajanal en liquidación y la UGPP, para finalizar el proceso de liquidación de aquella; sin embargo, esta corporación ha sostenido que la norma en comento no modificó lo concerniente a que esta última es la encargada de asumir, por completo, las obligaciones pensionales y prestacionales de la extinta entidad. Además, la UGPP es la «llamada a asumir los procesos judiciales que fueron adelantados contra la desaparecida caja de previsión»,¹⁸ conforme lo dispuso el artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, modificado por el Decreto 2040 de 2011, así:

Artículo 22. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. [...]

Los procesos judiciales y demás reclamaciones que estén en trámite al cierre de la liquidación que se ordena en el presente decreto, respecto de las funciones que asumirá la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales de la Protección Social - UGPP, estarán a cargo de esta entidad. Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social.

[...]

Parágrafo 2°. Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el Liquidador de la entidad, como representante legal de la misma, continuará atendiendo, dentro del proceso de liquidación y hasta tanto sean entregados a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Para fiscales de la Protección Social - UGPP o al Ministerio de la Protección Social, según corresponda, conforme a lo previsto en el presente decreto, los procesos judiciales inventariados y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término.

¹⁸ Al respecto, ver las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) sentencia del 22 de julio de 2021, radicado: 25000-23-42-000-2016-04418-01 (4651-2019); ii) sentencia del 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-03249-01 (3185-2019); iii) sentencia del 26 de junio de 2020, radicado: 68001-23-33-000-2015-00058-01 (1485-2016); iv) sentencia del 14 de marzo de 2019, radicado: 25000-23-42-000-2015-02729-01(1507-18); iv) providencia del 13 de febrero de 2017, expediente 11001-03-06-000-2016-00256-00(C).



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

[...]

Igualmente, el Consejo de Estado ha indicado que, según el Decreto 4269 de 2011, las reclamaciones presentadas a partir del 8 de noviembre de 2011 corresponderían a la UGPP y las radicadas con anterioridad a esa fecha recaerían sobre Cajanal en Liquidación; sin embargo, «al cierre de la liquidación de la antigua caja de previsión (Cajanal), correspondió a su sucesora procesal (UGPP) asumir sin restricciones ni dilaciones las competencias que aquella ejercía en materia pensional».¹⁹

- El caso concreto

Se encuentran establecidos los siguientes hechos:

- El 24 de septiembre de 2009, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el demandante contra Cajanal, mediante la cual dispuso lo siguiente:²⁰

RESUELVE:

[...]

TERCERO. ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación, reliquidar la pensión de jubilación reconocida mediante Resolución 006539 de 13 de abril de 1998, a favor del señor MIGUEL ANTONIO GALINDO ARIAS, identificado con la cédula de ciudadanía No. (sic) 241.006 de Fontibón, en cuantía equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio mensual de los factores que sirvieron de base para calcular los aportes durante el último año de servicio, como lo ordena el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, que modificó el artículo 3º de la Ley 33 de 1985. Los reajustes respectivos se harán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 100 de 1993.

CUARTO. CONDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación, a pagarle al demandante las diferencias de las mesadas pensionales resultantes entre los valores que le reconoció y los que debe reconocer de acuerdo al numeral anterior, actualizadas de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta providencia, para dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 178 del C.C.A. Así mismo, deberá dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

[...]

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-03249-01 (3185-2019).

²⁰ Folios 9 a 20.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

- El 17 de marzo de 2011, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de primera instancia, aclaró que los factores a incluir eran todos los devengados por el señor Miguel Antonio Galindo Arias durante el último año de servicio y las diferencias que se presentaran con motivo de la reliquidación se pagarían a partir del 14 de febrero de 2002, por prescripción.
- El 13 de junio de 2011, quedó ejecutoriado el anterior fallo, según lo hizo constar el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.²¹
- El 26 de enero de 2012, el señor Miguel Antonio Galindo Arias solicitó a Cajanal el cumplimiento de la sentencia condenatoria.²²
- El 21 de septiembre de 2012, por Resolución UGM 056175, Cajanal en Liquidación dio cumplimiento a las órdenes impartidas en sede judicial y dispuso elevar la cuantía de la pensión del actor. Que el Fopep pagaría al interesado las diferencias que resultaren de aplicar el ítem anterior. Que el área de nómina realizaría las operaciones pertinentes respecto a los artículos 177 y 178 del CCA, precisando que este pago estaría a cargo de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación. Que se descontaría de las mesadas atrasadas a las que tenía derecho el actor la suma de \$371.986, por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados.²³

a) Caducidad de la acción ejecutiva

La providencia cuya ejecución se pretende quedó ejecutoriada el 13 de junio de 2011, es decir, en vigencia del CCA; por lo tanto, para contabilizar el término de caducidad es necesario recurrir al contenido del inciso 4 del artículo 177 *ibidem*, según el cual las condenas impuestas contra la Nación «serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria». Así las cosas, los cinco años concedidos para la interposición oportuna de la acción ejecutiva iniciaron al vencimiento de los aludidos 18 meses.²⁴

Ahora bien, respecto al término de caducidad de las acciones interpuestas en contra

²¹ Folio 41.

²² Folios 42 a 43.

²³ Folios 48 a 54.

²⁴ Posición asumida, entre otras, en el auto de 16 de julio de 2015, radicado 25000 23 25 000 2014 04132 01, M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; así como por esta Subsección en la providencia del 29 de octubre de 2020, radicado 25000 23 42 000 2020 00023 01 (2381-2020), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

de la liquidada Cajanal, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:²⁵

Como es de público conocimiento, la entidad condenada en la sentencia cuyo cumplimiento por vía ejecutiva se reclama, fue liquidada por mandato del Gobierno Nacional mediante Decreto 2196 de 2009, obedeciendo a un plan de reestructuración institucional, en procura de garantizar la prestación eficiente del servicio público de seguridad social en pensiones.

Uno de los sustentos normativos del precitado Decreto 2196 de 2009 lo fue el Decreto-Ley 254 de 2000, modificado por la Ley 1105 de 2006, el cual, en el inciso segundo de su artículo 1º, respecto de su ámbito de aplicación, consagró «...en lo no previsto en el presente decreto, deberán aplicarse, en lo pertinente, las disposiciones del estatuto orgánico del sistema financiero y del Código de Comercio sobre liquidación, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de la entidad...».

Para esos efectos se expidió la Ley 550 de 1999, aplicable a todas las entidades de carácter privado, público o de economía mixta que ejerzan alguna actividad financiera y de ahorro y crédito, consagrando en el inciso segundo del artículo 14 que «...Durante la negociación del acuerdo se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos contra el empresario».

En tales condiciones, por fuerza de la remisión normativa contenida en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto Ley 254 de 2000, **los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL no corrieron durante el tiempo que transcurrió en su liquidación administrativo que, según lo afirmado en la demanda, concluyó el 11 de junio de 2013.** [Resalta la Sala].

Con fundamento en el anterior criterio, se concluye que los términos de prescripción y de caducidad de las obligaciones a cargo de Cajanal no corrieron **entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013**, esto es, por el espacio de cuatro años.²⁶

Se observa que la sentencia que puso fin al proceso ordinario sobre el cual se edifica el *sub lite*, adquirió firmeza el **13 de junio de 2011**; en consecuencia, los 18 meses

²⁵ Ver entre otras las siguientes providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) Subsección A, providencia del 25 de agosto de 2015, radicado: 25000 23 42 000 2015 01327 01 (1777-2015); y ii) Subsección B, providencia de 29 de marzo de 2016, radicado: 250002342000201501601-01 (5042-2015).

²⁶ La tesis de que el término de caducidad y prescripción en referencia estuvieron suspendidos por el período anotado, ha sido reiterada en diversos pronunciamientos de la Corporación, entre ellos, en las acciones de tutela que se citan a continuación: i) del 23 de agosto de 2018, radicación: 11001-03-15-000-2018-01733-00; ii) de 15 de noviembre de 2018, radicación: 11001-03-15-000-2018-00630-01; y iii) del 28 de marzo de 2019, radicación: 11001-03-15-000-2018-03532-00.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

para acudir en sede judicial se verificaron **el 12 de diciembre de 2014**,²⁷ de forma que los 5 años de caducidad empezaron a correr a partir del 13 de diciembre de 2014 y **culminarían el 13 de diciembre de 2019**, dado que los términos de caducidad para accionar en sede judicial contra Cajanal o la UGPP estuvieron suspendidos entre el 12 de junio de 2009 y el 11 de junio de 2013. El **8 de marzo de 2017**, el demandante radicó la presente demanda ejecutiva,²⁸ es decir, **dentro del término que tenía para comparecer oportunamente ante la jurisdicción**²⁹ y, por lo tanto, contrario a lo señalado por la entidad recurrente, no operó la caducidad del medio de control de la referencia.

Frente a lo afirmado por el apelante en el sentido de que el proceso liquidatorio no suspendió los términos de caducidad y prescripción; la Sala considera que tampoco es de recibo dicho argumento, por cuanto la Ley 550 del 30 de diciembre de 1999 resulta aplicable en virtud de la remisión normativa contenida en el artículo 1.º de la Ley 1105 de 2006, por medio de la cual, se modificó el Decreto-Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.³⁰

b) Pago de la obligación

Del pago de los intereses: conforme se indicó en acápite anteriores, los fallos objeto de ejecución establecieron una obligación a cargo de Cajanal, que fue liquidada por mandato del Decreto 2196 de 2009.

Por su parte, el artículo 64 del Decreto 4107 de 2011³¹ dispuso que Cajanal en

²⁷ Los 18 meses iniciaron una vez concluyó el proceso liquidatorio. Ver las siguientes providencias: i) del 20 de febrero de 2020, expediente 25000-23-42-000-2016-04700-01 (3544-2017); ii) del 28 de mayo de 2020, expediente 05001-23-33-000-2018-01321-01 (6205-2018); iii) del 28 de mayo de 2020, expediente 05001-23-33-000-2018-01172-01 (6473-201); iv) del 4 de junio de 2020, expediente 05001-23-33-000-2016-02651-01 (1576-2019); v) del 22 de abril de 2021, expediente 05001-23-33-000-2018-01320-01 (6516-2018); vi) del 15 de julio de 2021, expediente 76001-23-33-000-2018-00865-01 (3032-2020).

²⁸ Folio 18vto. del expediente.

²⁹ El conteo de la caducidad en los términos descritos, encuentra respaldo, entre otras, en las siguientes providencias de esta Corporación: i) del 30 de junio de 2016, radicación 25000-23-42-000-2013-06595-01 (3637-2014); ii) del 12 de julio de 2018, radicación 25000-23-42-000-2014-01475-01 (3531-17); iii) del 30 de agosto de 2018, radicación 05001-23-33-000-2018-00695-01 (61905); iv) del 3 de julio de 2019, radicación 11001-03-15-000-2019-00326-01; v) del 23 de agosto de 2019, Radicación 11001-03-15-000-2019-00325-01; vi) del 29 de octubre de 2020, radicado 25000 23 42 000 2020 00023 01 (2381-2020); y vii) del 10 de marzo de 2022, radicado 25000-23-42-000-2016-05723-01 (2459-2020).

³⁰ Ver entre otras las siguientes providencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) Subsección A, providencia del 25 de agosto de 2015, radicado: 25000 23 42 000 2015 01327 01 (1777-2015); y ii) Subsección B, providencia de 29 de marzo de 2016, radicado: 250002342000201501601-01 (5042-2015).

³¹ «Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social».



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

liquidación, continuaría realizando las funciones señaladas en el artículo 3.º del Decreto 2196 de 2009³² hasta tanto fueran asumidas por la UGPP. El proceso de liquidación culminó el 11 de junio de 2013,³³ por ende, los procesos judiciales y demás reclamaciones que estuvieran en trámite al momento del cierre de la liquidación fueron asumidos por la UGPP.³⁴

Así las cosas, le correspondía a la UGPP, quien sucedió a la extinta Cajanal en sus funciones misionales, atender las demandas relacionadas con derechos pensionales ya reconocidos y las consecuencias derivadas del cumplimiento de sentencias judiciales proferidas en contra de ésta como administradora del sistema pensional.

La presentación en el proceso de liquidación: esta Subsección debe señalar que si bien los intereses moratorios que se reclaman se causaron entre el 14 de junio y el 14 de diciembre de 2011, y entre el 26 de enero de 2012 y el 31 de enero de 2013 y que el cierre de la liquidación de Cajanal se produjo el 11 de junio de 2013,³⁵ momento a partir del cual la UGPP asumió las obligaciones de la extinta caja de previsión; lo cierto es que no por ello puede considerarse que el señor Miguel Antonio Galindo Arias debía presentarse ante el proceso liquidatorio con el fin de plantear allí sus reclamos, toda vez que los intereses moratorios son un «elemento accesorio del reconocimiento de pensiones con ocasión de sentencias judiciales, los mismos se tratan de recursos de la seguridad social»,³⁶ los cuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1105 de 2006,³⁷ no forman parte de la masa de la liquidación y debían ser entregados a la entidad que la sucedió.

De manera que, ante una condena producto de una orden judicial, correspondía acatarla inicialmente a Cajanal y después del 12 de junio de 2013 a la UGPP, en calidad de sucesora de las obligaciones de la extinta entidad, lo cual implica atender las obligaciones producto de la reliquidación de la pensión, así como reconocer y

³² «por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones».

³³ Decreto 877 de 2013, «por el cual se prorroga el plazo de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en Liquidación y se dictan otras disposiciones».

³⁴ Véase el auto del 19 de julio de 2018 proferido por la Subsección B, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, radicado. 25000-23-42-000-2017-01281-01(1516-18).

³⁵ De conformidad con el Decreto 877 de 2013.

³⁶ Al respecto ver las siguientes decisiones de la Sección Segunda del Consejo de Estado: i) Subsección B, Sentencia del 14 de marzo de 2019, radicado 25000 23 42 000 2015 02729 01 (1507-2018); ii) Subsección A, providencia del 30 de junio de 2016, radicado 25000 23 42 000 2013 06595 01 (3637-2014).

³⁷ «[...] 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; [...]. [Resalta la Sala].



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

pagar los intereses moratorios que se causaron, toda vez que no eran parte de la masa liquidatoria de Cajanal.

La causal de exoneración invocada: la entidad apelante sostuvo que es improcedente el cobro de los intereses de mora durante el período de liquidación de Cajanal EICE, dado que dicha circunstancia constituye una situación de fuerza mayor, a la luz de los artículos 64 y 1616 del Código Civil.

Al respecto, esta corporación ha indicado que es necesario diferenciar entre las liquidaciones en el marco de un «proceso de liquidación forzosa administrativa» y la adelantada para la supresión de Cajanal. En tal sentido, se ha concluido lo siguiente:³⁸

He aquí la importancia de la distinción, que rechaza cualquier posibilidad de aplicar al *sub lite* la tesis planteada por la entidad recurrente en la alzada, puesto que la liquidación ordenada contra Cajanal se originó de una decisión del presidente de la República por razones eminentemente «político-administrativas», que encuentra su fuente y causales en el derecho público, cuyos riesgos, en atención al principio de responsabilidad del Estado, no deben ser asumidos por el acreedor particular, porque «rompe el equilibrio en las cargas públicas ocasionándole un daño antijurídico».

[...]

Por el contrario, cuando la supresión y consecuente liquidación recae sobre organismos y entidades de naturaleza pública, si es por decisión de una superintendencia, «debe aplicarse el principio general del cumplimiento riguroso de las obligaciones, de manera que, en lo posible, se pagarán los intereses de todo tipo respetando las prelación legales», y si la determinación la adopta el presidente de la República, como lo fue en el caso de Cajanal, «el Estado debe responder por los daños antijurídicos que eventualmente puedan causarse y específicamente debe pagar los intereses remuneratorios y moratorios anteriores y posteriores al decreto de liquidación».

Con fundamento en el anterior lineamiento, se concluye que la UGPP no podía soportarse en el periodo de liquidación de Cajanal para sustraerse del pago de los intereses moratorios derivados de la tardanza en el cumplimiento de una obligación de carácter laboral impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ya

³⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-03249-01 (3185-2019).



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

que esta era una entidad de naturaleza pública³⁹, cuyas condiciones de liquidación no la exoneraban de ese pago, so pena de poner en riesgo el equilibrio ante las cargas públicas.⁴⁰

Del pago total: la demandada indicó que existe un pago total de la obligación, por cuanto no es jurídicamente viable seguir con la ejecución pretendida por el despacho y por el ejecutante, teniendo en cuenta que la entidad calculó y pagó los intereses moratorios por un valor de \$55.398.265, liquidados por los periodos del 14 de junio de 2011 al 31 de diciembre de 2012.

Al respecto, se encuentra en el expediente que la parte demandada estimó por concepto de intereses moratorios en el «resumen final de cálculo de aportes demanda» del 21 de febrero de 2013, la cantidad de \$55.398.265.⁴¹ Igualmente, en el Oficio núm. 20135020462861 del mismo día, mes y año, consta que la UGPP informó al demandante que, en relación con los intereses moratorios, por tratarse de un crédito de naturaleza diferente a los asuntos prestacionales y/o misionales, debía adelantarse el trámite ante Cajanal EICE en liquidación.

Asimismo, se aportó al proceso la Resolución RDP004604 del 7 de febrero de 2018, en la que la UGPP modificó el artículo sexto de la Resolución UGM 056175 del 21 de septiembre de 2012, para consignar que los intereses moratorios ya no estarían a cargo de Cajanal E.I.C.E. en Liquidación sino de aquella.⁴²

Finalmente, en el Acta del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP 1982 de diciembre de 2018 consta que, en el mes de enero de 2013, se le pagó al señor Galindo Arias un neto por \$132.119.232,12, a raíz de los siguientes conceptos: i) valor del retroactivo por \$120.051.751,57; ii) valor de la indexación por \$22.248.801,97; y iii) descuentos de salud por \$15.181.321,42, por lo que proponía conciliar en el sentido de reconocer y pagar los intereses moratorios por una sola vez y conforme a la liquidación proyectada por la Subdirección de Nómina de Pensionadas, el valor de \$9.791.720,97.⁴³

De esta manera, se tiene que la demandada inicialmente calculó y adujo con la contestación de la demanda que por intereses moratorios canceló la suma de

³⁹ Los pronunciamientos invocados por la representante del ministerio público del 10 de julio de 2014, expediente 13001-23-31-000-2004-01258-01; y del 25 de enero del 2017, radicado 13001-23-31-000-2006-01565-01 no se encuentran relacionados con la supresión de Cajanal.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-03249-01 (3185-2019).

⁴¹ Folio 58.

⁴² Folios 134 a 138.

⁴³ Folios 126 a 130.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

\$55.398.265 y después en la audiencia inicial del 5 de diciembre de 2018 (según el Acta del Comité de Conciliación),⁴⁴ como en el recurso de apelación ya indicó que adeudaba por dicho concepto el valor de \$9.791.720,97.

Así las cosas, sea que se adeude \$55.398.265 o \$9.791.720,97 por concepto de intereses moratorios, lo que en este momento se encuentra en el expediente es que no se acreditó la excepción de pago que esgrimió la UGPP, por cuanto no se cancelaron los intereses moratorios que se generaron entre la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia condenatoria y el pago efectivo de la obligación, esto es, se hizo un estimado de lo debido, pero hasta el momento aún no se ha materializado la cancelación de los intereses moratorios.

Frente a las mencionadas diferencias de valores, la Sala interpreta que es debido a un cambio de criterio de la entidad en relación con la liquidación de los intereses moratorios, esto es, inicialmente se calcularon con base en el régimen del CCA (\$55.398.265) y después con base en el CPACA (\$9.791.720,97), sumado al hecho de que la fracción de tiempo entre el 13 de septiembre de 2011 y el 10 de diciembre de 2012 fue excluida en este último cómputo, al tenerse como fecha de solicitud del cumplimiento de la sentencia el 11 de diciembre de 2012⁴⁵.

Situación que tampoco es de recibo para el juez *ad quem*, en el sentido de que la petición se elevó el 26 de enero de 2012,⁴⁶ por lo que la ejecución debe continuarse, tal y como lo concluyó la primera instancia, por el período comprendido entre el 14 de junio y el 14 de diciembre de 2011, y entre el 26 de enero de 2012 y el 31 de enero de 2013.

De otro lado, se tiene que la primera instancia señaló que corresponde seguirse la ejecución por los intereses de mora causados, liquidados en los términos del artículo 177 del CCA. Por su parte, la UGPP sostuvo que se presentó una indebida liquidación de intereses moratorios, pues al estarse ante un proceso cuya demanda fue presentada a partir del 2 de julio de 2012, al amparo de la Ley 1437 de 2011, los intereses se causan por los 10 primeros meses y a partir de la ejecutoria se reconocen con la DTF certificada por el DANE.

Ahora, en lo que concierne a la norma aplicable para la liquidación de los intereses moratorios cuando existe tránsito de legislación, la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴⁷ ha optado por aplicar la posición desarrollada por la Sala de Consulta

⁴⁴ Folios 120 a 129.

⁴⁵ Folio 128.

⁴⁶ Folios 42 a 43.

⁴⁷ Ver también los siguientes pronunciamientos: i) del 1.º de diciembre de 2017, expediente 11001-03-15-000-2017-02769-00(AC); ii) del 28 de noviembre de 2018, expediente 23001-23-33-000-2013-



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

y Servicio Civil de esta Corporación el 29 de abril de 2014⁴⁸, en el sentido de que si el fallo objeto de ejecución fue proferido cuando regía el Decreto 01 de 1984, pero el tiempo para su cumplimiento se difirió incluso después de haberse derogado por el CPACA, los intereses de mora serán liquidados con base en las normas que se encuentren vigentes durante su causación, por lo que respecto de las providencias que quedaron ejecutoriadas antes del 2 de julio de 2012 –de acuerdo al artículo 308 del CPACA–, la respectiva mora se tasarán, en una parte, según a lo dispuesto en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, y, la otra parte, conforme a la Ley 1437 de 2011.⁴⁹

Sin embargo, es de resaltar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2014⁵⁰, concluyó que: *i)* las demandas instauradas antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia también se dictó antes, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al art. 177 del CCA; *ii)* las demandas instauradas antes de la vigencia del CPACA y cuya sentencia se dicta después, causan intereses de mora, en caso de retardo en el pago, conforme al art. 177 del CCA, y la entrada en vigencia del CPACA no altera esta circunstancia, por disposición expresa del art. 308 de este último estatuto; y *iii)* Los procesos iniciados en vigencia del CPACA, y desde luego la sentencia se dicta conforme al mismo, causan intereses de mora conforme al art. 195 del CPACA.

Pues bien, la Subsección no comparte que el régimen de los intereses moratorios deba definirse a partir de las normas que se encuentren vigentes durante su causación, por cuanto el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 determinó que aquel código sólo se aplicaría a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada de su vigencia y que los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la Ley

00136-01(1509-16); iii) del 29 de agosto de 2019, expediente 25000-23-25-000-2016-00013-01(1949-18); iv) del 02 de abril de 2020, expediente 76001-23-33-000-2015-01486-01 (0116-2018); v) del 9 de septiembre de 2021, expediente 17001-23-33-000-2018-00112-01(6127-19); vi) del mismo día, mes y año, expediente 25000-23-42-000-2020-00219-01 (2313-2021); vii) del 27 de enero de 2022, expediente 25000-23-42-000-2019-00154-01 (4843-2019); viii) del 10 de marzo de 2022, expediente 25000-23-42-000-2016-05723-01 (2459-2020); ix) del 7 de julio de 2022, expediente 25000-23-42-000-2016-04077-01 (1968-2019); y x) del 1.º de septiembre de 2022, expediente 05001 23 33 000 2017 02073 01 (6610-2019).

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 29 de abril de 2014, radicado: 11001-03-06-000-2013-00517-00 (2184).

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 9 de septiembre de 2021, radicado: 25000-23-42-000-2020-00219-01 (2313-2021).

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera sentencia del 20 de octubre de 2014, expediente: 52001-23-31-000-2001-01371-02 (AG), CP. Enrique Gil Botero.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

1437 de 2011 seguirían rigiéndose y culminarían de conformidad con el régimen jurídico anterior, esto es, el CCA.

Lo anterior, debido a que el sentido de la norma de transición del artículo 308 era claro: las disposiciones del CPACA –que incluyen la regulación de los intereses de mora- rigen los procesos nuevos, lo que comprende la sentencia y sus efectos; en cambio, las normas del CCA rigen los procesos anteriores, lo que también incluye la sentencia y sus efectos. Por tanto, si el régimen de intereses de mora es diferencial en ambos estatutos, así mismo se aplicarán según la normativa que rigió el proceso⁵¹.

Asimismo, es improcedente combinar los regímenes de intereses de ambos estatutos -lo que sucedería cuando el pago de una sentencia dictada en un proceso regido por el CCA termina cubierta por la norma de intereses del CPACA-, porque esta mixtura no hace parte de la filosofía con que el artículo 308 de la Ley 1437 separó las dos normativas, independientemente de los efectos, positivos o negativos, que ello genere para el deudor⁵².

De la misma forma, se indica que si bien no fue reparo de la apelación lo relacionado con la aplicación de las Circulares Externas 10 del 13 de noviembre de 2014 y 12 del 22 de diciembre del mismo año proferidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁵³, también lo es que dicha situación pertenece al motivo de inconformidad del recurrente, esto es, el régimen de los intereses moratorios.

En efecto, las Circulares determinaron que la tasa aplicable entre la fecha de la ejecutoria y el 2 de julio de 2012 será de 1.5 veces el interés corriente bancario certificado por la Superintendencia Financiera y que, a partir del 3 de julio de 2012 hasta la fecha del pago, la tasa de mora aplicable será igual a la tasa de interés de los certificados de depósito a término 90 días (DTF), certificada por el Banco de la República.

Al respecto, la Subsección señala que frente a las citadas Circulares se aplicará la excepción de ilegalidad del artículo 148 del CPACA⁵⁴. Sobre esta figura, la Corte

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 9 de julio de 2021 en el expediente 05001-23-33-000-2019-01705-01 (66.814).

⁵³ A través del cual se adoptaron los lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones.

⁵⁴ «**ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN.** En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

Constitucional ha expresado que se circunscribe a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior⁵⁵. Lo anterior, dado que entre los elementos de la naturaleza de la sentencia se encuentra lo atinente a su cumplimiento (artículos 176 y 177 del CCA o artículos 192 y 195 del CPACA), por lo que el régimen de los intereses moratorios es el determinado por el legislador a través del Código que se encontraba vigente al momento en que se instauró la respectiva demanda ordinaria y no pueden unas Circulares desconocer lo regulado en la Ley 1437, según lo previsto en el régimen de transición del artículo 308 del CPACA.

De esta manera, se cambia la posición que hasta el momento se ha venido desarrollando sobre el régimen de los intereses moratorios a través de la teoría de la causación, con el objeto de señalar que debe acudirse a la fecha de instauración de la demanda ordinaria que dio origen al proceso ejecutivo, para determinar cuál es la normativa aplicable en dicho sentido, esto es, si fue presentada antes o después de la vigencia del CPACA.

En otros términos, si la demanda ordinaria se instauró antes de la entrada en vigencia del CPACA, los intereses moratorios que corresponde liquidar en el proceso ejecutivo son aquellos del artículo 177 del CCA, pero si esta fue interpuesta después de la entrada en vigencia del CPACA, los intereses moratorios son los del artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, se tiene que la demanda objeto del presente proceso ejecutivo fue radicada en el 2007. Asimismo, la sentencia de primera instancia del 24 de septiembre de 2009, en su ordinal 4.º, indicó que la condena se impartía en contra de la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E. en liquidación en los términos dispuestos en los artículos 176 y 177 del CCA. Dicha providencia quedó ejecutoriada el 13 de junio de 2011.

A partir del anterior entendimiento, y teniendo en cuenta que en el presente asunto el título de recaudo lo constituye una providencia judicial, el proveído impugnado será confirmado, por cuanto la tasa de mora aplicable para el crédito reconocido en el título judicial de la referencia es aquella vigente al momento de la instauración de la demanda ordinaria que dio origen al proceso ejecutivo, esto es, el artículo 177 del CCA, tal y como lo resolvió la primera instancia y no las normas que se encontraban vigentes durante la causación de los intereses. Por consiguiente, no prospera el

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte».

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-270 del 28 de julio de 2022 refiriéndose a la C-037 del 26 de enero de 2000.



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

alegato de la UGPP consistente en que en el asunto de la referencia debe aplicarse el régimen de los intereses moratorios del CPACA.

c) De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,⁵⁶ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo. El primero, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y el segundo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que 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 estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 8. ° del artículo 365 del Código General del Proceso,⁵⁷ la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia, ya que, si bien la apelación interpuesta por la demandada no prosperó, también lo es que la parte demandante no intervino en la presente instancia.

En conclusión: la decisión del *a quo* se ajustó a las directrices interpretativas que regían la situación particular del actor, por lo que será confirmada en su totalidad.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi.

⁵⁷ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

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,

F A L L A:

Primero. Confirmar la sentencia del 6 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dentro de la demanda ejecutiva promovida por el señor Miguel Antonio Galindo Arias contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y dispuso seguir adelante la ejecución.

Segundo. Sin condena en costas en segunda instancia.

Tercero. En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Notifíquese y cúmplase

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

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la



Radicación: 25000-23-42-000-2017-01449-01 (3101-2022)
Demandante: Miguel Antonio Galindo Arias

autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.