



89

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

Arauca, Arauca, miércoles (6) de abril de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO SUSTANCIADOR EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

REF: RADICADO No : 81001-3333-002-2015-00037-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
DEMANDANTE : ANA TERESA FRANCO DE
CHAVERRA
DEMANDADO : UGPP

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde al Despacho pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto de 6 de ABRIL del 2015 mediante el cual el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca negó el mandamiento de pago solicitado.

ANTECEDENTES

A través de apoderado judicial la señora ANA TERESA FRANCO DE CHAVERRA presentó demanda mediante la cual se solicitó librar mandamiento de pago a su favor y en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, a fin de obtener el pago de los intereses moratorios derivados de la sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca el 23 de octubre de 2009 y confirmada mediante proveído del 28 de octubre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Arauca, dentro del radicado 81001-3331-001-2007-00099-00, para cuyo cobro presentó entre otros los siguientes documentos¹:

- Constancia de notificación y ejecutoria expedida por el Secretario del Tribunal Administrativo de Arauca.
- Sentencia de fecha 23 de octubre de 2009 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado 81001-33-31-001-2007-00099-00.
- Sentencia de fecha 28 de octubre de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca con la cual se confirmó la sentencia proferida en primera instancia.
- Resolución No UGM 020676 de fecha 19 de diciembre de 2011 mediante la cual en cumplimiento a los fallos emitidos por la justicia administrativa se reliquidó la pensión de vejez de la señora ANA TERESA FRANCO DE CHAVERRA, con constancia de su notificación el 18 de enero de 2012.
- Escrito de fecha 23 de mayo de 2013 dirigido al apoderado de la señora Ana Teresa Franco de Chaverra por el Subdirector (e) de Nómina de Pensiones de la UGPP, en respuesta a Derecho de

¹ Folios 11 al 61



90

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

Petición en que se solicitó copia de la liquidación detallada según Resolución UGM020676 del 19 de diciembre de 2011.

- Reliquidación realizada
- Tabla de liquidación de intereses moratorios
- Escrito presentado el 11 de diciembre de 2012 dirigido a la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación, mediante el cual solicita el pago de los intereses comerciales y moratorios de que trata el artículo 177 del C.C.A., causados como consecuencia del fallo emitido por la jurisdicción administrativa que fueron ordenados tanto en la sentencia como en la Resolución UGM020676 del 19 de diciembre de 2011 con la que se dio cumplimiento al fallo.

Señaló el ejecutante que la sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca y confirmada por el Tribunal Administrativo de Arauca no ha sido cumplida en su integridad, toda vez que desde su ejecutoria y hasta que se verificó su pago, ésta generó según lo preceptuado en el inciso 5° del artículo 177 del C.C.A., intereses moratorios, los cuales la entidad demandada se ha negado a pagar pese que los fallos judiciales ordenó pagarlos.

Agrega que los fallos de la justicia administrativa los cuales se encuentran debidamente ejecutoriados constituyen título ejecutivo suficiente para reclamar por esta vía el cumplimiento de la obligación.

DECISIÓN RECURRIDA

El juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca en el auto recurrido, decidió no librar mandamiento de pago considerando que con los documentos aportados por el ejecutante no acredita haber acudido ante la entidad pública exigiendo la efectividad de la sentencia, por lo que señala se ve activada la cláusula del inciso 6° del artículo 177 del C.C.A. y en consecuencia se dejaron de causar los intereses moratorios dado que solo se causaron desde el 13 de noviembre de 2010 hasta el 12 de mayo de 2011 y como la petición de pago de intereses moratorios la realizó el demandante en el mes de diciembre de 2012 cuando ya se habían cumplido en marzo de 2012 la obligación de relíquidar y en noviembre de 2012 la de dar, la solicitud de pago de intereses moratorios no es válida para reactivar la causación de éstos, dado que ya se había dado cumplimiento a la sentencia judicial.

Señaló también que como la obligación que se desprende de los documentos aportados tiene que ver únicamente con los intereses moratorios causados desde el 13 de noviembre de 2010 hasta el 12 de mayo de 2011 y que esa obligación se deriva del artículo 177 del C.A.A., y se radicó expresamente en cabeza de CAJANAL E.I.C.E. en liquidación conforme se dispuso en la Resolución No UGM020676 del 19 de diciembre de 2011, esta es una obligación a cargo de CAJANAL.

Indicó que con la demanda no se acompañaron documentos que permitan vincular a la UGPP con la obligación o con el deber de



91

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

cumplir, puesto que en la demanda únicamente se sostuvo que la UGPP es la encargada de asumir las obligaciones pensionales y afines a CAJANAL en liquidación, según los Decretos 4107 y 4269 de 2011.

Sostuvo que si la ejecutante consideró que la subrogación de obligación de pagar intereses moratorios derivan directamente de la Ley o del Reglamento debió enunciar claramente los contenidos y no limitarse a citar los decretos y que al realizar el estudio de los mismos no encuentra las normas que expresen que la UGPP haya asumido obligaciones dinerarias que estén a cargo de la extinta CAJANAL, pues allí el Gobierno Nacional procedió a asignar a la UGPP el seguimiento de los contratos de administración u operación suscritos por CAJANAL para desarrollar las actividades del artículo 3 del Decreto 2196 de 2009 (art. 64 Decreto 4107 de 2011) y a distribuir las competencias entre CAJANAL y la UGPP (art. 1 Decreto 4269 de 2011).

Agregó: "Valga advertir además que, la UGPP subrogó a CAJANAL en materia de reconocimiento de derechos pensionales en tanto no quiere decir que haya asumido la totalidad de las obligaciones a cargo de CAJANAL."

Señala que no le resulta claro el por qué la UGPP deba asumir la obligación contenida en los documentos aportados por la parte ejecutante y en consecuencia consideró abstenerse de librar el mandamiento de pago solicitado.

EL RECURSO PROPUESTO

La parte demandante en forma oportuna, interpuso el recurso de apelación contra la decisión que negó el mandamiento de pago solicitado y deprecó su revocatoria, señalando que contrario a lo manifestado en el auto recurrido, el 22 de diciembre de 2010, esto es, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, la parte demandante acudió ante la entidad para solicitar su cumplimiento; oportunidad en la que igualmente incluyó dentro de sus reclamaciones atender el fallo en los términos del artículo 177 del C.C.A., en relación con el reconocimiento y pago de intereses comerciales y moratorios.

En consecuencia, consideró que se causaron intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria de la providencia; esto es, desde el 13 de noviembre de 2010 hasta el mes anterior a la inclusión en nómina de los dineros adeudados, esto es hasta el 31 de octubre de 2012.

Agregó que con posterioridad el 11 de diciembre de 2012 en vista de que al momento de la inclusión en nómina no se pagó los intereses moratorios, procedió a elevar nueva petición en tal sentido, sin que pueda entenderse por ello que pretenda la reactivación de los intereses moratorios.



Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

En cuanto al argumento de ausencia de obligación de pago por parte de la UGPP, expuesto por la a quo, citó las normas atinentes a la estructura, funciones y obligaciones establecidos a su cargo y señaló que cuando la norma habla de reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas, implícitamente está haciendo referencia al reconocimiento y pago de todas las obligaciones que se deriven de la prestación, incluyendo como tal los intereses moratorios que se causen como consecuencia de la mora por parte de la administración en pagar la obligación ordenada mediante sentencia judicial.

Finalmente resaltó que CAJANAL, perdió la competencia para responder por obligaciones pensionales a partir del 12 de junio de 2009, trasladándose éstas a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es el Tribunal Administrativo de Arauca, el competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso en estudio, considerando lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto que la decisión de no librar mandamiento de pago se asimila a la de rechazo de la demanda, respecto de la cual es procedente la apelación.

2. Problema Jurídico

Teniendo en cuenta la decisión objeto de recurso son dos los asuntos que corresponde al despacho determinar; esto es: 1) Si para constituirse el título ejecutivo debió probarse que se exigió ante la entidad pública la efectividad de la sentencia y, 2) Si el pago de intereses moratorios se escapa de las obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Parafiscales UGPP, la cual en virtud de los Decretos 4107 y 4269 de 2011 asumió las obligaciones de la UGPP.

3. Normatividad Aplicable

El fundamento del proceso ejecutivo estriba en la efectividad del derecho que tiene el ejecutante para conminar al ejecutado al cumplimiento de una obligación.

El artículo 422 del C.G.P, establece los presupuestos formales y de fondo que debe reunir todo título ejecutivo al disponer lo siguiente:

"Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor de su



Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

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"

Como se constata las presupuestos de fondo apuntan a que en los documentos que constituyen el título aparezcan consignadas obligaciones claras, expresas y exigibles en favor del ejecutante, que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él.

Con respecto a estos los requisitos sustanciales del título el Consejo de Estado reiteradamente ha explicado en qué consisten; sosteniendo que es expreso cuando la obligación surge manifiesta de la redacción misma del documento, sin que haya lugar a acudir a elucubraciones o suposiciones; es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos que lo conformen y en un solo sentido y exigible, cuando su cumplimiento no está sujeto a plazo o condición, es decir ya porque no hubo condición o plazo o porque el término para su cumplimiento ya venció o la condición ya acaeció.²

Naturaleza del título Ejecutivo representado en providencias judiciales

En tratándose del cobro forzado que las condenas de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa profiere contra entidades públicas, el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 en sus numerales 1 y 4, establece los documentos que constituyen título ejecutivo así:

"Para los efectos de éste Código, constituyen título ejecutivo:

1. 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.

(...)

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que en tratándose de ejecutivos en los que se pretenda el cobro de providencias judiciales, la naturaleza del título depende del supuesto de **si la demandada ha dado o no cumplimiento a la sentencia**. Ha señalado ese máximo Tribunal que por regla general en estos casos el título es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expida la administración para cumplirlos; en cuyo caso el título correspondiente se integra con la decisión o decisiones judiciales y con el acto administrativo de cumplimiento; no obstante, excepcionalmente el título puede ser simple y se da cuando la

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-27-000-2011-00178-01(19250)



Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

administración no ha proferido acto alguno para acatar la decisión del juez, en cuyo caso el ejecutivo se promueve porque la sentencia no fue cumplida y en consecuencia, el título se integra únicamente por la sentencia.³

4. Caso Concreto.

Desde ya anuncia el Despacho que revocará la decisión proferida en primera instancia, por considerar que carece de argumentos jurídicos la decisión de abstenerse de librar mandamiento de pago.

En primer lugar resulta fundamental determinar que no comparte el Despacho el criterio de la juez de primera instancia en cuanto considera que para integrar el título ejecutivo requiere probarse haber acudido ante la entidad a reclamar, pues en tratándose de ejecución con fundamento en una providencia judicial, ésta constituye título ejecutivo; en consecuencia en el presente asunto, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho radicado 81001-33-31-001-2007-00099-00, confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Arauca en la que resultó condenada la hoy extinta CAJANAL, junto con la Resolución UGM 020676 del 19 de diciembre de 2011, constituyen el título ejecutivo y no es acertado asignar cargas excepcionales al ejecutante para probar los supuestos del incumplimiento, pues basta con que como ocurrió en el presente, el interesado relate con absoluta claridad por qué no se cumplió con la providencia judicial. La carga de probar que por el contrario dio cumplimiento o que no estaba obligada, corresponderá al ejecutado en su respectiva oportunidad.

Ahora bien, tampoco comparte el Despacho el criterio de la Juez de primera instancia en cuanto al análisis que realiza con respecto a los deberes asumidos por la UGPP en relación con las obligaciones de la extinta CAJANAL.

Al respecto vale acotar, que la Ley 1157 de 2007, en su artículo 156 creó la UGPP, en los siguientes términos:

"Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Corregido por el art. 1, Decreto Nacional 1193 de 2012. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. 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

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013) Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00089-01(18057)



95

Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;"

A su turno, el Decreto 169 de 2008 dispuso lo siguiente:

"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 económicas

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 desafiado del Régimen de Prima Media con 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 4107 de 2011 a su vez previó:

"Artículo 64. Continuidad de actividades de CAJANAL EICE en liquidación. CAJANAL EICE en liquidación continuará realizando las actividades de que trata el artículo 3° del Decreto 2196 de 2009 **hasta tanto estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, a más tardar el 1° de diciembre de 2012.** Para garantizar la continuidad de los procesos que le deben ser transferidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° del Decreto 2040 de 2011, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, efectuará especial seguimiento a los contratos de administración u operación suscritos o que suscriba CAJANAL EICE para desarrollar las actividades del artículo 3° del Decreto 2196 de 2009."

Así las cosas, de acuerdo a la normatividad citada, para el Despacho no cabe duda que corresponde a la ejecutada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas causadas a cargo de administradoras del régimen de Prima Media con Prestación Definida respecto a las cuales se haya decretado su liquidación.

Ahora bien, en el presente asunto, el reconocimiento fue hecho por CAJANAL, quien lo realizó respecto de lo que creyó deber; no obstante



Tribunal Contencioso Administrativo de Arauca

como lo señaló la parte ejecutante, omitió el pago de los intereses moratorios los cuales tal como lo señaló en su providencia la a quo, se encontraban debidamente causados desde el 13 de noviembre de 2010 hasta el 12 de mayo de 2011, lo que requirió de nueva solicitud del demandante para que se diera cabal cumplimiento a la sentencia; en consecuencia, atendiendo que el proceso de liquidación de CAJANAL EICE iniciado a través del Decreto 2196 de 2009, culminó el pasado 11 de junio de 2013, esto es que a partir del 12 de junio de 2013 **la misma desapareció de la vida jurídica y fue sustituida en virtud de la normatividad reseñada, por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP**, es menester concluir que ésta última es la obligada al pago de los intereses moratorios, pues para el despacho el pago de la reliquidación ordenada así como de los intereses moratorios, la indexación y demás, forman parte de las actividades misionales tanto de la extinta CAJANAL como de su ahora sustituta UGPP.

Considera entonces el Despacho que sobrada razón le asiste al recurrente cuando afirma que cuando la norma habla de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, implícitamente está haciendo referencia al reconocimiento y pago de **todas** las obligaciones que se deriven de la prestación, incluyendo como tal los intereses moratorios que se causen como consecuencia de la mora de la administración en pagar la obligación ordenada mediante sentencia judicial.

Así las cosas, se reitera resultan inatendibles las razones esgrimidas por la Juez de primera instancia al negarse a librar el mandamiento de pago deprecado, y en consecuencia, en mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: Revocar, el auto del 6 de abril de 2015, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca por las razones expuestas en las motivaciones de éste proveído.

SEGUNDO: Devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado