



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "C"
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ORALIDAD

FECHA: 29-06-2022

ESTADO No. 103 DEL 29 DE JUNIO DE 2022

RG.	Ponente	Radicación	Demandante	Demandando	Clase	F. Actuación	Actuación
1	SAMUEL JOSE RAMIREZ POVEDA	11001-33-35-014-2018-00068-02	GLORIA INES FIGUEREDO NIÑO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION S	EJECUTIVO	28/06/2022	AUTO QUE RESUELVE

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "C"

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIAS

EXPEDIENTE NO. : 11001-33-35-014-2018-00068-02
EJECUTANTE : GLORIA INÉS FIGUEREDO NIÑO
EJECUTADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL
ASUNTO : RECURSO DE QUEJA - TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES DE FONDO
FORMULADAS EN LOS PROCESOS EJECUTIVOS

Decide el Despacho el recurso de queja subsidiario del de reposición, interpuesto por la apoderada de la ejecutada contra el Auto proferido el 02 de agosto de 2019, por el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral de Bogotá D.C.-Sección Segunda.

EL AUTO RECURRIDO

El Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral de Bogotá D.C.-Sección Segunda, mediante proveído del 02 de agosto de 2019, rechazó por improcedente el recurso de apelación formulado contra la decisión del 31 de mayo de 2019, que en aplicación del artículo 440 del CGP, por medio de auto ordenó seguir adelante con la ejecución, practicar la liquidación del crédito y condenó en costas.

Primeramente, destacó que al no haberse propuesto por la entidad, alguna de las excepciones establecidas en el artículo 442 del CGP, era procedente seguir adelante con la ejecución y ordenar la liquidación del crédito como lo ordena el artículo 446 *ibídem*. Acto seguido y, en atención a lo dispuesto en el artículo 440 del CGP, condenó en costas a la ejecutada.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la anterior decisión la apoderada de la entidad ejecutada presentó recurso de apelación¹, aduciendo que la suma por la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución no corresponde a la realidad. Además, solicitó se revoque la condena en costas dado que en la providencia apelada no se indican los fundamentos de dicha decisión.

El recurso en cita fue rechazado por Auto del 2 de agosto de 2019², por cuanto el artículo 44º del GCP que sirvió de sustento jurídico para la decisión adoptada, claramente dispone que contra esta providencia no procede ningún recurso. Adicionalmente, dispuso que una vez en firme ese auto, se corriera traslado de la liquidación del crédito aportada por la ejecutante.

EL RECURSO DE QUEJA

La apoderada de la ejecutada, interpuso, oportunamente, recursos de reposición y en subsidio queja contra el auto que rechazó el recurso de apelación³.

Indica que el *a quo* no atendió debidamente lo establecido en los artículos 321, 372, 373 del CGP, en la medida en que ha debido celebrar la audiencia inicial o de juzgamiento para pronunciarse sobre las excepciones y poder seguir adelante la ejecución y, además, porque en la providencia cuestionada aunque no se dijo expresamente, sí se resolvió las excepciones de mérito presentadas por esa entidad, razón por la cual procede el recurso de apelación.

Por Auto del 6 de marzo de 2019, el *a quo* no repuso el auto impugnado que rechazó de plano la apelación y, concedió para ante este Tribunal la queja.

CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Respecto de las normas aplicables al proceso ejecutivo en la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 299 del CPACA dispone:

“Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.

¹ Fls. 24 a 27.

² Fl. 32 y vto.

³ Fls. 35 a 42.

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”.

Si bien este artículo hace referencia únicamente al proceso ejecutivo contractual, la remisión general realizada por el artículo 306 del CPACA a las normas procesales civiles en lo no previsto por el CPACA y la falta de un procedimiento propio, impone concluir que las reglas de procedimiento establecidas para el proceso ejecutivo de mayor cuantía en el CGP son aplicables a todos los procesos ejecutivos adelantados por esta jurisdicción.

Sin embargo, respecto del recurso de apelación, su oportunidad, procedencia y trámite está regulado en los artículos 243 y siguientes del CPACA. Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 243 del CPACA según el cual *“la apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”*, para la procedencia del recurso de apelación deberá darse aplicación a las reglas del CPACA y no al CGP.

Se precisa entonces que en los procesos ejecutivos adelantados ante esta jurisdicción serán apelables los autos de conformidad con el CPACA. También serán apelables: i) el auto que libra mandamiento de pago (artículo 438 del CGP); ii) el que decreta el embargo, secuestro, avalúo y remate de los bienes en la ejecución para el cobro de cauciones judiciales (artículo 441 del CGP); iii) el que altere de oficio o resuelva una objeción respecto de la liquidación del crédito (artículo 446 del CGP); **iv) el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo (Num. 4, artículo 321 CGP) y, v) el auto que aprueba la liquidación de costas procesales, según interpretación del artículo 366 Num. 5 CGP (Según auto de unificación de Consejo de Estado de 31 de mayo de 2022 (N.I 2021 11312)).**

Esto último en la medida en que estos autos no están previstos ni regulados en el CPACA por ser propios o específicos del proceso ejecutivo.

En efecto, el artículo 321 del CGP consagra:

“Artículo 321. PROCEDENCIA. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.
2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.
3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago **y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.** ...” (Negrillas y subrayas extra texto)

Advierte el Despacho que el numeral 4 del artículo 321 del CGP dispone claramente que **es apelable el auto que rechace de planos las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.**

No obstante, a juicio del *a quo*, como en el caso bajo estudio la entidad ejecutada en la contestación de la demanda propuso únicamente la excepción de cobro de lo no debido, la cual no se encuentra enlistada en el artículo 442 del CGP, dio aplicación al artículo 440 *ibidem* para seguir adelante con la ejecución a través del auto contra el cual no procede recurso alguno.

En efecto, el inciso 2° del artículo 440 del Código General de Proceso establece que **“Si el ejecutado no propone excepciones oportunamente, el juez ordenará, por medio de auto que no admite recurso, el remate y el avalúo de los bienes embargados y de los que posteriormente se embarguen, si fuere el caso, o seguir adelante la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo, practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al ejecutado”.** (Resaltado y subrayado fuera del texto)

De la lectura de la norma se extrae, que la aplicación del artículo 440 del CGP, procede únicamente cuando no se proponen ningún tipo de excepciones, o cuando las mismas se formulan de forma extemporánea, situación que no operó en el *sub lite*, toda vez que la ejecutada propuso oportunamente la excepción de cobro de lo no debido, tal como el mismo juez de primera instancia plasmó en el auto objeto de análisis (Fl. 32). De forma tal que no se ajusta al ordenamiento legal la interpretación restrictiva de la norma realizada por el *a quo*.

Conviene precisar que si bien el juez en el Auto del 31 de mayo de 2019, no rechazó en forma expresa la excepción en comento, sí lo hizo tácitamente al indicar “...*como quiera que la parte ejecutada no propuso ninguna de las excepciones que legalmente proceden en el proceso que nos ocupa (numeral 2 del artículo 442 de la Ley 1564 de 2012), se ordenará en la parte resolutive de esta providencia seguir adelante la ejecución*”.

Al respecto, Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia de tutela del once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación: 11001-03-15-000-2017-01604-01, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, en un caso con similares contornos fácticos, donde una sociedad comercial ejecutada propuso ciertas excepciones de mérito, respecto de las cuales la autoridad judicial declaró su improcedencia y, posteriormente, denegó el recurso de apelación que se propuso contra de tal determinación —aduciendo que, en virtud del artículo 440 del CGP, contra la decisión que ordenaba seguir adelante la ejecución, no procedía ningún recurso—, resaltó lo siguiente:

“En dicho auto la autoridad judicial demandada decidió continuar con la ejecución por considerar improcedentes las excepciones de mérito presentadas por la parte actora, frente a lo cual señaló lo siguiente:

“(…)

El despacho encuentra entonces, que pese a que el ejecutado propuso las anteriores excepciones, éstas no corresponden a aquellas dispuestas en el artículo 442 del Código General del Proceso, al reiterarse, que las allí contenidas son las únicas que se pueden proponer cuando se está en presencia de un título ejecutivo con las características de este caso, por ello, resulta pertinente dar aplicación al artículo 440 CGP (...)

Por lo anterior, en el numeral cuarto de la parte resolutive de dicha providencia dispuso que “contra la presente decisión no procede ningún recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 440 CGP”.

A pesar de dicha orden, (...) la parte actora presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, bajo el argumento de que en el presente caso no resultaba aplicable el artículo 440 del C.G.P., toda vez que las excepciones de mérito habían sido formuladas oportunamente y que la decisión adoptada en la providencia recurrida realmente correspondió a un rechazo de plano de las mismas, la cual debió ser tomada en sentencia susceptible de recurso de apelación.

Este recurso fue rechazado por el Tribunal (...), en el cual nuevamente esta autoridad judicial sostuvo que la decisión de continuar la ejecución no era apelable en virtud de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 440 del C.G.P.

(...)

Realizadas las anteriores precisiones, la Sala anticipa que amparará los derechos fundamentales de la sociedad actora, toda vez que las autoridades judiciales demandadas incurrieron en los defectos alegados por la sociedad tutelante al negar el recurso de apelación interpuesto por Atesa contra el auto que rechazó de plano las excepciones de mérito formuladas en el proceso ejecutivo y ordenó continuar la ejecución, como se pasará a explicar.

De conformidad con la regulación del proceso ejecutivo contenida en el C.G.P., la cual resulta aplicable al presente caso en virtud de la remisión normativa contenida en el artículo 306 del C.P.A.C.A. ante la inexistencia de una regulación sobre la ejecución judicial de obligaciones en la Ley 1437 de 2011, **una vez se ha notificado el mandamiento ejecutivo el ejecutado tiene la posibilidad de proponer excepciones de mérito como mecanismo de defensa**, caso en el cual deben distinguirse las siguientes situaciones:

- Si el ejecutado presenta oportunamente las excepciones de mérito, el juez deberá adelantar el trámite consagrado en el artículo 443 del C.G.P. para resolverlas
(...)
- **En el caso que las excepciones de mérito sean rechazadas de plano, dicho auto es apelable en los términos del numeral 4º del artículo 321 del C.G.P.**

- Si el ejecutado no propone excepciones de mérito o si no las formula oportunamente, se deberá continuar adelante con la ejecución mediante auto que no admite recursos, de conformidad con el artículo 440 del C.G.P. (...)

En el presente caso, de conformidad con lo expuesto, la Sala observa que en el auto (...) al estudiar las excepciones de mérito propuestas (...) consideró que éstas no eran procedentes dado que no se enmarcaban en aquéllas previstas en el numeral 2° del artículo 442 del C.G.P., únicas aplicables a los títulos ejecutivos contenidos en actos administrativos según la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Es decir que materialmente la decisión adoptada por la autoridad demandada en esta providencia correspondió a un rechazo de plano de las excepciones debido a su improcedencia.

Sin embargo, a pesar de haber rechazado de plano las excepciones propuestas por la sociedad ejecutada, por ser improcedentes, el Tribunal dio aplicación a lo dispuesto en el artículo 440 del C.G.P. y ordenó continuar con la ejecución mediante auto no susceptible de recursos, norma que, como se explicó, únicamente resulta aplicable al supuesto en el cual el ejecutado no propone excepciones o no las formula oportunamente. (...)

De tal manera que la Sala encuentra configurados los defectos alegados en la solicitud de amparo, dado que el a quo, al haber rechazado de plano las excepciones de mérito propuestas por la sociedad actora, no podía ordenar la continuación de la ejecución mediante auto no susceptible de recursos con fundamento en el artículo 440 del C.G.P.; sino que debió haber adoptado dicha decisión mediante un auto apelable, en atención a lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 321 del C.G.P.

Por esa misma razón, la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado erró al “confirmar” el rechazo del recurso de apelación presentado por Atesa contra el auto de 3 de noviembre de 2016 que ordenó el rechazo de plazo de las excepciones de mérito propuestas por dicha parte y continuar la ejecución.

Por lo anterior, se concluye que la Subsección “B” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, incurrieron en los defectos alegados en el escrito de tutela al considerar que el auto de 3 de noviembre de 2016, que rechazó de plano las excepciones de mérito propuestas por Atesa y decidió continuar con la ejecución, no era apelable de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 440 del C.G.P., norma que no resultaba aplicable al presente caso (...) (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Como quedó visto, a juicio del Consejo de Estado, independientemente de que las excepciones de mérito propuestas oportunamente por la ejecutada no correspondan taxativamente a las enlistadas en el artículo 442 del CGP, al ser rechazadas de plano o al ser catalogadas de ‘improcedentes’— por la autoridad judicial⁴, dicho auto es apelable en los términos del numeral 4° del artículo 321 del CGP; razón por la cual, en esta hipótesis, no es dable aplicar lo previsto por el artículo 440 del CGP, cuyas prescripciones únicamente deben emplearse cuando no se proponen ningún tipo de excepciones, o cuando las mismas se formulan de forma extemporánea.

⁴ Tal como fue expresado en el Auto del 2 de agosto de 2019, en el que expresamente indicó que “...si bien la parte ejecutada propuso la excepción de cobro de lo no debido, la misma no procede cuando se ejecutan providencias judiciales...”

En consecuencia, al estimarse que la apelación se denegó indebidamente, se dará trámite a la misma y, a continuación, procederá el Despacho a resolverla de plano, ya que el presente asunto no requiere ser decidido por una de las Salas de este Tribunal⁵.

Lo anterior, en virtud de los principios de celeridad y eficiencia que rigen la administración de justicia —consagrados en los artículos 4 y 7 de la Ley 270 de 1996—, siendo importante resaltar que, en todo caso, se verificó que se surtieron los traslados del caso⁶, en particular, del recurso de apelación y de la reposición interpuesto en contra del auto que declaró improcedente y la queja, con lo cual se considera asegurado el respeto a los derechos de defensa y contradicción de la contraparte.

- **La apelación**

En el caso de marras, como ya se indicó en los antecedentes de la presente providencia, la apoderada judicial de la UGPP solicita que se revoque la decisión del 31 de mayo de 2019—que tácitamente rechazó de plano las excepciones propuestas— y, en consecuencia, se convoque a las audiencias previstas por los artículos 372 o 373 del CGP. Lo anterior, dado que la UGPP propuso la excepción de cobro de lo no debido, la cual enerva el fondo del asunto.

Empero, revisado el numeral 2° del artículo 442 del CGP, se tiene que, cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia judicial, “sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción”; ello, siempre que se basen en “hechos posteriores” a la respectiva providencia que se pretende ejecutar, excepciones éstas que nunca fueron presentadas por la entidad ejecutada al momento de contestar la demanda.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”; por Auto de fecha 7 de diciembre de 2017, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación: 25000-23-36-000-2015-00819-03(60499), efectuó pronunciamiento en los siguientes términos:

⁵ Conforme lo dispuesto por el artículo 125 del CPACA, en concordancia con los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 *ibidem*.

⁶ El parágrafo del artículo 243 del CPACA, señala que “La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”. Por su parte, el numeral 2° del artículo 244 *ibidem*, dispone que “si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse”, precisando que “de la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término” —tres días— “sin necesidad de auto que así lo ordene”. En todo caso, debe destacarse que el artículo 326 del CGP prevé un trámite similar, cuando señala: “Artículo 326. Trámite de la apelación de autos. Cuando se trate de apelación de un auto, del escrito de sustentación se dará traslado a la parte contraria en la forma y por el término previsto en el inciso segundo del artículo 110. Si fueren varios los recursos sustentados, el traslado será conjunto y común. Vencido el traslado se enviará el expediente o sus copias al superior. // Si el juez de segunda instancia lo considera inadmisibile, así lo decidirá en auto; en caso contrario resolverá de plano y por escrito el recurso. Si la apelación hubiere sido concedida en el efecto devolutivo o en el diferido, se comunicará inmediatamente al juez de primera instancia, por cualquier medio, de lo cual se dejará constancia. (...)”.

“Es evidente que tanto la normatividad anterior como la actual - Código General del Proceso- precisan con suficiente claridad que cualquier instrumento que conlleve una ejecución y devenga en un título ejecutivo, tal y como en este caso el acto administrativo, supondrán la interposición exclusiva de las excepciones enlistadas en el artículo 509 del CPC o 442 del CGP”. (Subraya el Magistrado)

Por lo anterior, es posible concluir que en el proceso ejecutivo en el que se adelanta el cobro de una providencia judicial, resulta desacertado acudir a otros medios exceptivos de fondo o simples alegatos de oposición no enlistados en la disposición citada, que de interponerse deben ser rechazados de plano, como lo señala el numeral 4º del artículo 321 del C.G.P., al facultar al ejecutado para interponer el recurso de apelación, pues era esta instancia a la que le correspondía decidir definitivamente sobre su procedencia.

Entonces, a juicio del suscrito Magistrado, la excepción de mérito propuesta por la UGPP al no corresponder a las enlistadas en el numeral 2º del artículo 442 del CGP, era menester rechazarla de plano, por improcedente, una vez vencido su traslado al ejecutante, con el fin de dictar auto de seguir adelante la ejecución, pero no darle el trámite del artículo 440 *ibídem* por cuanto el mismo, como se indicó, es restrictivo para aquellos eventos en los que la ejecutada no haya propuesto ningún tipo de excepciones, o cuando las mismas se formulan de forma extemporánea.

Tampoco resultaba procedente citar a audiencia para resolver la mencionada excepción, por cuanto según el numeral 4º del artículo 443 del CGP⁷, dicha instancia está prevista exclusivamente para resolver aquellas enlistadas en el numeral 2º del artículo 442 *ibídem*, tal como fue considerado por el *a quo*.

Así las cosas, como ya quedó plasmado en precedencia, al haber sido mal denegado el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte ejecutada, a través de esta providencia se da por admitido y, se resuelve en el sentido de modificar el Auto del 31 de mayo de 2019, para que en su lugar, el rechazo tácito de la excepción se entienda surtido mediante providencia interlocutoria pasible del recurso de apelación de que trata el numeral 4 del artículo 321 del CGP y no del artículo 440 *ibídem*, quedando del mismo modo sin fundamento la condena en costas.

⁷ ARTÍCULO 443. TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES. El trámite de excepciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. De las excepciones de mérito propuestas por el ejecutado se correrá traslado al ejecutante por diez (10) días, mediante **auto**, para que se pronuncie sobre ellas, y adjunte o pida las pruebas que pretende hacer valer.

2. Surtido el traslado de las excepciones el juez citará a la audiencia prevista en el artículo 392, cuando se trate de procesos ejecutivos de mínima cuantía, o para audiencia inicial y, de ser necesario, para la de instrucción y juzgamiento, como lo disponen los artículos 372 y 373, cuando se trate de procesos ejecutivos de menor y mayor cuantía.

...

4. Si las excepciones no prosperan o prosperan parcialmente, en la sentencia se ordenará seguir adelante la ejecución en la forma que corresponda. ...” (Subraya extra texto).

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLÁRASE MAL DENEGADO el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la apoderada de la ejecutada contra el Auto proferido el 31 de mayo de 2019, por el Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral de Bogotá D.C.-Sección Segunda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. MODIFICAR el Auto del 31 de mayo de 2019, por medio del cual se rechazó tácitamente la excepción propuesta por la apoderada judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social “UGPP” y, se dispuso seguir adelante la ejecución, en el entendido de que dicha providencia se dictó por auto interlocutorio pasible del recurso de apelación de que trata el numeral 4 del artículo 321 del CGP y no del artículo 440 *ibídem*, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE,

SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA
Magistrado
Firmado electrónicamente

ICC

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el suscrito Magistrado en la Plataforma “SAMAI”. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.