



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 150013333004-2015-00092-00
Ejecutante: FANNY CECILIA RODRÍGUEZ DE GÓMEZ
Ejecutado: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
Medio de control: EJECUTIVO (cuaderno medida cautelar)

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial, para proceder de conformidad.

I. ANTECEDENTES

Se observa que mediante auto de trece (13) de noviembre de 2020 (fls. 83-93), el despacho se abstuvo de decretar la medida cautelar de embargo y retención sobre las cuentas hasta ese momento identificadas, y ordenó requerir al Banco BBVA, para que suministrara información respecto de algunas cuentas.

En respuesta a lo anterior, informó que la cuenta identificada con N° 00130309000100012813, no pertenece a la Fiduprevisora en calidad de administradora de los recursos del FOMAG, pues corresponde al Ministerio de Educación. Adicionalmente informaron otros números de cuenta del FOMAG.

Posteriormente, con providencia del 26 de marzo de 2021, y con base en la respuesta dada por el banco BBVA, se les requirió información respecto de las nuevas cuentas suministradas. (fls. 101-102)

Al respecto, el banco BBVA informó que en relación con las cuentas solicitadas, pertenecen a Fideicomisos patrimonios autónomos Fiduciaria La Previsora S.A. NIT 8300531053-3, en calidad de administrador de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO:

Tipo de cuenta	N° de cuenta	Estado	Denominación	Saldo	Tipo de recursos	Concepto
CORRIENTE	0013 0309 03 0100012813	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$314.235.827.20	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. RECAUDO TERCEROS FOMAG
CORRIENTE	0013 0309 01 0100012821	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$2.093.928.030.88	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema	P.A. FIDUPREVISORA S.A. RECAUDO ENTIDADES TERRITORIALES FOMAG

					General de Participaciones -SGP-	
AHORROS	0013 0309 04 0200045599	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$137.913.876.518.72	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG CESANTÍAS
AHORROS	0013 0309 02 0200045573	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$0	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG SANCION MORA TES
AHORROS	0013 0309 00 0200045581	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$345.336.478.889.10	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG SALUD

II. CONSIDERACIONES

Se hace necesario analizar la situación que ofrece el proceso, en relación con el embargo deprecado, para lo cual será necesario atender las siguientes consideraciones:

-PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD – EXCEPCIONES-

El aludido principio aparece consignado en el artículo 63 Constitucional así:

“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”- se destaca-

A partir de lo anterior, resulta evidente que el constituyente atribuyó al legislador la tarea de definir qué otros bienes tendrían naturaleza de inembargables, quien desde el año 1989, concretamente en la Ley 38¹, artículo 16, dispuso:

¹ Normativo del Presupuesto General de la Nación

“Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes”.

Esta norma fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia **C-546 de 1992**, oportunidad en la cual esa Corporación señaló que el principio de inembargabilidad debía armonizarse con otros valores y principios de importancia para el Estado Social del Derecho, en especial el derecho al trabajo. Discurrió así la Corte:

“De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

(...)

*La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, **en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario.** El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. De hecho, las siguientes razones juegan en favor de este valor:*

Razón de Fondo: *Colombia es un Estado social de derecho, según el artículo 1o. de la Constitución. ...Es precisamente en esta condición de servicio que se ha investido al Estado para que cumpla los fines esenciales que se le señalan en el artículo 2o. de la Carta, a saber: (...) Pero para que el Estado pueda realizar tan altos cometidos es necesario dotarlo de los instrumentos necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos... Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. (...)*

Razones Jurídicas Formales: *El artículo 63 de la Constitución establece: (...) Significa lo anterior que el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.*

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

*Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, **la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.***

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado. De ahí que tales derechos deban ser objeto de consideración separada, a la cual se orientarán los razonamientos que siguen. (...)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto: (...)

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. – destacados fuera de texto-

Posteriormente, la Ley 38 de 1989 fue modificada por la Ley 179 de 1994, artículo 6º y esta disposición normativa fue compilada en el Decreto 111 de 1996, mediante la cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 19, bajo idéntico contenido normativo.

Ahora bien, el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, fue nuevamente objeto de control constitucional, esta vez mediante la sentencia C-354 de 1997, en la cual la Corte Constitucional precisó la necesidad de armonizar la garantía de protección de los recursos del Estado con los derechos de los ciudadanos:

“(…) Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

*Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre **una excepción cuando se trate de créditos laborales**, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.*

La norma acusada reitera el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que ya aparecía en el art. 16 de la Ley 38 de 1989, cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte, pero agrega que dicha inembargabilidad comprende los bienes y derechos de los órganos a las cuales alude dicho presupuesto. Dicha norma, extiende la inembargabilidad a las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución.

(...)

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

(...)

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los

títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. **Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.**

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima que **los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. – Destacados del Juzgado-**

Así las cosas, el principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la nación, no se opone a la procedencia excepcional de persecución a través de medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo, cuando el título ejecutivo corresponde a una sentencia o una obligación de carácter laboral; situación que obedece a la preeminencia de los derechos involucrados, aun cuando legítimamente los recursos públicos que entrañan el interés general deban también ser garantizados para la consecución de los fines del Estado. Se trata por ende de balancear estos dos intereses jurídicos con el propósito de que no se menoscabe uno en función del otro y viceversa.

Bajo esa perspectiva, a través de la sentencia C-1154 de 2008 se establecieron tres excepciones al principio general de inembargabilidad de los bienes o recursos públicos, a saber: i) la satisfacción de créditos y obligaciones de origen laboral “con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas”; ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias y; iii) “los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.

Además, la Corte precisó que las reglas de excepción a la inembargabilidad del presupuesto también resultaban aplicables a los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas se originaran en las actividades a las cuales estuvieran destinados dichos recursos, es decir, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, posición que ya había sido fijada desde la sentencia C-542 de 1992.

De otra parte, es necesario destacar el parágrafo 2 del artículo 195 la Ley 1437 de 2011, es del siguiente tenor:

“Artículo 195. Ley 1437 de 2011. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

Parágrafo 2°. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

El artículo 594 del Código General del Proceso estableció como inembargables en su numeral primero, “**Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.**” (negrilla fuera del texto original)

Finalmente, se destaca que el artículo 594 del Código General del Proceso, fue demandado y la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013, se declaró inhibida, no obstante en dicho pronunciamiento se efectuaron unas precisiones que reiteran las excepciones al principio de inembargabilidad de dichos recursos, como pasa a verse:

“La Sala estima que el demandante se dedica a realizar una lectura parcial del párrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, y luego le otorga un alcance que no tiene. Para iniciar, el actor afirma que la norma autoriza a los destinatarios a incumplir las órdenes de embargo y que incluso pueden llegar a congelar dichos recursos. No obstante, el actor no cuenta que el párrafo del artículo 594 establece que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida, no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.”

*Agregado a lo anterior, en este párrafo se indica el procedimiento a seguir por parte de la entidad destinataria de la medida de embargo como también de la autoridad que decreta la medida, ante la recepción de una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable **y no se indique su fundamento legal**, en este evento si la autoridad que la decreta no la justifica se entenderá revocada pero si insiste en ella, la entidad destinataria deberá cumplir la orden congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses y estas sumas se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que ponga fin al proceso así lo ordene.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. **Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos**, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena. Una vez analizado en conjunto el contenido del párrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor.”*

De manera más reciente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 24 de octubre de 2019, con ponencia del Dr. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ, precisó las excepciones al principio de inembargabilidad, cuando el título base de ejecución sea una sentencia judicial, así:

*“La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelanta para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del párrafo segundo del artículo 195 del CPACA, **no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del***

Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente: 'ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva. **PARÁGRAFO.** En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito." (Se resalta)

La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:

- La prohibición del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.**
- También son inembargables **las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Por el contrario, **pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.**

De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación – Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.

Advierte la Sala que en el auto que decreta el embargo, si bien el Tribunal hizo referencia a la prohibición del artículo 195 del CPACA respecto del embargo de ciertos recursos, omitió hacer referencia al artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, razón por la cual se hará esta precisión".

La misma Corporación, en la Sección Cuarta, concretamente en providencia del 16 de octubre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-03991-00(AC), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, destacó sobre el particular:

"Teniendo en cuenta lo anterior, se vislumbra que en el asunto bajo estudio se configura un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, con sustento en lo siguiente: La Corte Constitucional en las sentencias C-354 de 1997 y C-793 de 2002, manifestó que si bien la regla general es la inembargabilidad de los recursos del presupuesto, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Por lo anterior, estableció tres excepciones:

- i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

² Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

- ii) *Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidas.*
- iii) *Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.”*

Finalmente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 09 de octubre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-04062-00(AC), C.P. Alberto Montaña Plata, destacó que el artículo 594, numeral 1º del CGP, que establece la inembargabilidad de los recursos públicos, debe interpretarse de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, no obstante haber sido proferidos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha codificación procesal.

Al respecto adujo lo siguiente:

“Enfocándose en el aspecto de controversia en esta tutela, la Sala debe indicar que no resulta aceptable la interpretación del Tribunal Administrativo de Chocó³, según la cual, desde la entrada en vigencia del Código General del Proceso, que en el numeral 1 del artículo 594, prohibió, expresamente, el embargo sobre los recursos de la Nación, no resulta posible despachar favorablemente la medida cautelar de embargo, por las siguientes razones:

- 1) No se puede efectuar una interpretación aislada del artículo 594 del Código General del Proceso, cuando existe un sin número de Sentencias de Constitucionalidad que han sostenido de manera pacífica y reiterada que el principio de inembargabilidad no es absoluto.*
- 2) Esas Sentencias de Constitucionalidad, a través de las cuales se ha sostenido que en los casos de cumplimiento de sentencias judiciales, derechos derivados de una relación laboral y cumplimiento de contratos estatales, resulta procedente el embargo del presupuesto de la Nación, se integran a la Constitución que constituye la norma de normas dentro del ordenamiento jurídico. Luego, su desacatamiento implica el desconocimiento en sí mismo de la propia Constitución.*
- 3) Señalar que, desde la entrada en vigencia del CGP, debe entenderse que no son válidas las excepciones al principio de inembargabilidad, implica olvidar el basto desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional que ha mostrado cual debe ser la interpretación correcta de aquellas disposiciones en las cuales se ha expuesto lo relativo a la inembargabilidad del presupuesto de la Nación”.*

En conclusión, la regla general es la inembargabilidad los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, no obstante, existen las siguientes excepciones precisadas por la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, las cuales hacen tránsito a cosa juzgada y son de obligatorio acatamiento: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, (U) el pago de sentencias judiciales y conciliaciones, y (iii) el pago de otros títulos emanados del Estado.

A su vez, existen ciertas excepciones señaladas legalmente y ratificadas por la jurisprudencia en relación con algunos recursos y cuentas, las cuales corresponden a: i) los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y los que correspondan (ii) al rubro destinado para el pago de sentencias y conciliaciones (iii) al fondo de contingencias (iv) al sistema general de participaciones, (v) al sistema general de regalías y (vi) recursos de la seguridad social.

³ Al respecto, esa Corporación señaló: *“Si bien existe providencias de la H. Corte Constitucional que haciendo control de Constitucional a las normas que regulan la inembargabilidad puntualizó tres excepciones, no se puede pasar que estas son anteriores a la entrada en vigencia del Código General del Proceso, y pues tal como lo señaló el H. Consejo de Estado, en providencial del 25 de junio de 2014, a partir del 1 de enero de 2014, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resulta aplicable el Código General del Proceso.”*

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, en tratándose de un crédito que haya sido declarado a favor de un particular y en contra de una entidad del orden nacional —cuyos recursos se encuentren incorporados en el Presupuesto General de la Nación—, **mediante una sentencia judicial** y que consista en el pago o devolución de una determinada suma de dinero, deberá ser cancelado por ésta dentro de los 10 meses siguientes a su ejecutoria, según el inciso segundo de los artículos 192 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de que el interesado pueda adelantar su ejecución, solicitando el decreto de las medidas cautelares, precisamente por ser una de las excepciones al principio de inembargabilidad.

Precisamente, el cobro ejecutivo que se persigue en este proceso consiste en los intereses moratorios no liquidados ni pagados, derivados de la sentencia de 1 de noviembre de 2011 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia de 24 de julio de 2014, proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, de manera que se está frente a dos de las excepciones fijadas constitucionalmente frente al principio de inembargabilidad.

Se precisa que la sentencia judicial es un todo, de manera que tanto la condena como los intereses moratorios, gozan de la misma garantía de ser exceptuados de principio de inembargabilidad, como al respecto lo ha destacado el Tribunal Administrativo de Boyacá en los siguientes términos:

“En el asunto bajo estudio, la parte ejecutante inició el presente proceso para obtener el pago de los intereses moratorios derivados de una sentencia en la que se ordenó la reliquidación de su pensión. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁴, aun cuando los intereses moratorios corresponden a una indemnización de los perjuicios derivados de la mora en el pago, no por esta razón son escindibles o separables de la acreencia que les da origen”⁵

En ese orden de ideas, se estudiará la solicitud del decreto de las medidas cautelares sobre las cuentas que fueron reportadas en el proceso, para verificar sobre cuáles procede la medida:

Respecto de la cuenta identificada con N° 00130309000100012813 en el banco BBVA, su titular es el Ministerio de Educación Nacional.

En primera medida se debe precisar la naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual fue creado mediante la ley 91 de 1989, y estableció en el artículo 3° que es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital, para lo cual el Gobierno Nacional debía suscribir el contrato de fiducia mercantil.

De igual forma se estableció en la citada ley, que le corresponde a dicho fondo, atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales o nacionalizados que se encontraran vinculados a la fecha de su promulgación y de los docentes que se vincularan con posterioridad a ella, las cuales se reconocen por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, quien delega esa función en los entes territoriales.

En cumplimiento de la ley, el Ministerio de Educación Nacional celebró contrato de fiducia con la Fiduciaria La Previsora S.A. el 21 de junio de 1990, el cual fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia T-619 de 1999, en los siguientes términos:

⁴ Ver, por ejemplo: TAB, 24. Nov. 2017, el 50013333006201400187-01, J. Fernández.

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, 150013333007201400222-02, providencia de 14 de mayo de 2019, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.

“Dicho contrato tiene por objeto constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo, uno de los cuales es el pago oportuno de las prestaciones sociales del personal docente. Allí se estipula, igualmente, que una de las obligaciones del Fideicomitente es “reconocer prestaciones sociales que pagará el Fondo”, mientras que compete a la Fiduciaria La Previsora cancelar con los recursos dados en fiducia únicamente el valor de las prestaciones sociales que conforme a la Ley 91 de 1989 deba cancelar el Fondo al personal docente nacional y nacionalizado afiliado, previa determinación de la destinación, prioridad y disponibilidad de los recursos del Fondo para tal efecto, por parte del Consejo Directivo del mismo.

Por su parte, según el citado contrato, es función del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, “4. Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que garantice una distribución equitativa de los recursos”.

Visto lo anterior, se observa que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado para cumplir con el pago oportuno de las prestaciones sociales del personal docente oficial, y a su vez cuenta con patrimonio autónomo cumplir con sus obligaciones, el cual es administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A., razón por la cual no es procedente acceder a embargar y retener dineros propios del Ministerio de Educación Nacional, los cuales están destinados para cubrir otras obligaciones del sector de la educación a nivel nacional, por cuanto las obligaciones que se pretenden cobrar judicialmente a través del sub lite, devienen de la orden dada mediante sentencia proferida por este despacho el día 22 de junio de 2011, a través de la cual se reconoció y ordenó el pago de la pensión mensual vitalicia por vejez de la docente Fanny Cecilia Rodríguez de Gómez, deber legal del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Ahora bien, respecto de las cuentas de la FIDUPREVISORA S.A. en las que administra recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el banco BBVA, informó que la FIDUPREVISORA S.A. maneja en esa entidad recursos del FOMAG en las siguientes cuentas:

Tipo de cuenta	Nº de cuenta	Estado	Denominación	Saldo	Tipo de recursos	Concepto
CORRIENTE	0013 0309 03 0100012813	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$314.235.827.20	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. RECAUDO TERCEROS FOMAG
CORRIENTE	0013 0309 01 0100012821	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$2.093.928.030.88	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. RECAUDO ENTIDADES TERRITORIALES FOMAG

AHORROS	0013 0309 04 0200045599	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$137.913.876.518.72	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG CESANTÍAS
AHORROS	0013 0309 02 0200045573	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$0	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG SANCION MORA TES
AHORROS	0013 0309 00 0200045581	ACTIVA	INEMBARGABLE	\$345.336.478.889.10	Rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-	P.A. FIDUPREVISORA S.A. FOMAG SALUD

De manera que todas las cuentas reportadas por el BBVA son “Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP”, de acuerdo a lo certificado por la misma entidad financiera, situación ante la cual el despacho no puede proceder a decretar embargo sobre estas cuentas, como quiera que los recursos allí depositados son del sistema general de participaciones, conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, sobre los cuales recae excepción de embargabilidad y la obligación que se ejecuta no tiene su génesis en ninguno de los sectores que lo conforman.

Por lo expuesto, el Juzgado

RESUELVE

PRIMERO: Negar la medida cautelar de embargo y retención sobre las cuentas registradas a favor del Ministerio de Educación Nacional, por las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Negar la medida cautelar de embargo y retención sobre las cuentas: 0013 0309 03 0100012813, 0013 0309 01 0100012821, 0013 0309 04 0200045599, 0013 0309 02 0200045573, y 0013

0309 00 0200045581 a nombre del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, administradas por la FIDUPREVISORA S.A., en el Banco BBVA, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier Leonardo López Higuera', written over a horizontal line.

JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **150013333009 2015 00139 00**
Demandante: **LAUREANO TORRES SÁENZ**
Demandado: **NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO
NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**
Acción: **EJECUTIVO** (cuaderno medida cautelar)

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial, para proceder de conformidad.

Mediante providencia de doce (12) de abril de 2021, el despacho procedió a requerir a la parte ejecutante para que manifestara lo pertinente respecto de la respuesta dada por el Banco BBVA o formulara solicitud de medida cautelar en otra entidad, a fin de darle impulso procesal al trámite. (fls. 38-39)

En respuesta a lo anterior, el apoderado de la parte ejecutante solicitó requerir al banco BBVA para que informe si las entidades aquí demandadas NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, identificado NIT 899.999.001-7 y el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO identificado con NIT 860.525.148-5, poseen productos bancarios en esta entidad financiera, e indiquen el tipo de producto, número de cuenta, estado, denominación, saldo disponible a la fecha y origen de los dineros de cada una de estas.

Visto lo anterior, se **DISPONE**

Requerir al Banco BBVA para que, dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud, informe si las entidades aquí demandadas NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, identificado NIT 899.999.001-7 y el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, identificado con NIT 860.525.148-5, poseen productos bancarios en esta entidad financiera, e indiquen el tipo de producto, número de cuenta, estado, denominación, saldo disponible a la fecha y origen de los dineros de cada una de estas.

Notifíquese y cúmplase

JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 150013333006-2015-00220-00
Ejecutante: BLANCA LILIA MORENO
Ejecutado: NACION – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
Medio de control: EJECUTIVO - MEDIDA CAUTELAR

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial, para proceder de conformidad.

I. ANTECEDENTES

Se observa que, mediante auto de 23 de octubre de 2020, se dispuso requerir a la parte ejecutante para que, en el término de cinco (5) días, señalara de manera específica frente a cuál cuenta de ahorros o corriente solicita la medida cautelar, con el fin de adoptar la decisión que corresponda.

El ejecutante insistió en embargar las sumas de dinero que posee la entidad ejecutada en el banco BBVA, sin manifestar de manera clara a cuál cuenta hacía referencia por lo cual se dispuso en auto del 26 de marzo de 2021 (fl. 66-68), requerir al Banco BBVA y a la FIDUPREVISORA S.A., para que en el término de cinco (5) días certificara de manera específica, clara y completa, la destinación de los recursos de las cuentas que posee el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con NIT 830.053.105, administrados por la FIDUPREVISORA S.A. con NIT 860.525.148-5, que se relacionan a continuación y demás de las que sea titular:

Tipo de Producto	No. Cuenta
Ahorros	00130309000200009033
Corriente	00130311000100002224
Corriente	00130311000100017677
Ahorros	00130311000200154009

En respuesta a lo anterior, mediante oficio del 16 de abril de 2021 (fls. 70-72), el banco BBVA informó que:

FIDUPREVISORA S.A NIT. 860.525.148-5, en calidad de administrador de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, presentan los siguientes vínculos con nuestra entidad:

Tipo de producto	Nº cuenta	Estado	Denominación	Presenta embargo	Saldo	Tipo de recursos
AHORROS	00130309000200009033	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	143.879.329.16	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
CORRIENTE	00130311000100017677	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	699.864.000.00	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
AHORROS	00130311000200154009	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	235.584.103.409.29	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
AHORROS	00130309000200004422	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	1.608.179.742.46	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP

Por último, el ejecutante mediante correo electrónico enviado el 09 de abril de 2021, reitera solicitud de embargo sobre las sumas de dinero que la entidad ejecutada posea en la entidad bancaria BBVA, bajo los siguientes nombres:

MEN NIT 899.999.001-7

Cuenta Corriente No

310-002571

310-002563

310-001763

310-000161

FIDUPREVISORA S.A NIT 860-525-148-5

FNPSM NIT 830-053-105-3

II. CONSIDERACIONES

Se hace necesario analizar la situación que ofrece el proceso, en relación con el embargo deprecado, para lo cual será necesario atender las siguientes consideraciones:

-PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD – EXCEPCIONES-

El aludido principio aparece consignado en el artículo 63 Constitucional así:

*“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que **determine la ley**, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”- se destaca-*

A partir de lo anterior, resulta evidente que el constituyente atribuyó al legislador la tarea de definir qué otros bienes tendrían naturaleza de inembargables, quien desde el año 1989, concretamente en la Ley 38¹, artículo 16, dispuso:

“Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes”.

Esta norma fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia **C-546 de 1992**, oportunidad en la cual esa Corporación señaló que el principio de inembargabilidad debía armonizarse con otros valores y principios de importancia para el Estado Social del Derecho, en especial el derecho al trabajo. Discurrió así la Corte:

“De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

(...)

*La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, **en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario**. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. De hecho, las siguientes razones juegan en favor de este valor:*

Razón de Fondo: Colombia es un Estado social de derecho, según el artículo 1o. de la Constitución. ...Es precisamente en esta condición de servicio que se ha investido al Estado para que cumpla los fines esenciales que se le señalan en el artículo 2o. de la Carta, a saber: (...) Pero para que el Estado pueda realizar tan altos cometidos es necesario dotarlo de los instrumentos necesarios para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos... Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. (...)

Razones Jurídicas Formales: El artículo 63 de la Constitución establece: (...) Significa lo anterior que el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de

¹ Normativo del Presupuesto General de la Nación

inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

*Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, **la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.***

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado. De ahí que tales derechos deban ser objeto de consideración separada, a lo cual se orientarán los razonamientos que siguen. (...)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto: (...)

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. – destacados fuera de texto-

Posteriormente, la Ley 38 de 1989 fue modificada por la Ley 179 de 1994, artículo 6º y esta disposición normativa fue compilada en el Decreto 111 de 1996, mediante la cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 19, bajo idéntico contenido normativo.

Ahora bien, el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, fue nuevamente objeto de control constitucional, esta vez mediante la sentencia C-354 de 1997, en la cual la Corte Constitucional precisó la necesidad de armonizar la garantía de protección de los recursos del Estado con los derechos de los ciudadanos:

“(...) Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente.

*Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre **una excepción cuando se trate de créditos laborales**, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.*

La norma acusada reitera el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que ya aparecía en el art. 16 de la Ley 38 de 1989, cuya

constitucionalidad fue avalada por la Corte, pero agrega que dicha inembargabilidad comprende los bienes y derechos de los órganos a las cuales alude dicho presupuesto. Dicha norma, extiende la inembargabilidad a las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución.

(...)

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

(...)

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. **Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.**

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. – Destacados del Juzgado-

Así las cosas, el principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la nación, no se opone a la procedencia excepcional de persecución a través de medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo, cuando el título ejecutivo corresponde a una sentencia o una obligación de carácter laboral; situación que obedece a la preeminencia de los derechos involucrados, aun cuando legítimamente los recursos públicos que entrañan el interés general deban también ser garantizados para la consecución de los fines del Estado. Se trata por ende de balancear estos dos intereses jurídicos con el propósito de que no se menoscabe uno en función del otro y viceversa.

Bajo esa perspectiva, a través de la sentencia C-1154 de 2008 se establecieron tres excepciones al principio general de inembargabilidad de los bienes o recursos públicos, a saber:

i) la satisfacción de créditos y obligaciones de origen laboral “con miras a efectivizar el derecho

al trabajo en condiciones dignas y justas”; ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias y; iii) “los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.

Además, la Corte precisó que las reglas de excepción a la inembargabilidad del presupuesto también resultaban aplicables a los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas se originaran en las actividades a las cuales estuvieran destinados dichos recursos, es decir, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, posición que ya había sido fijada desde la sentencia C-542 de 1992.

De otra parte, es necesario destacar el parágrafo 2 del artículo 195 la Ley 1437 de 2011, es del siguiente tenor:

“Artículo 195. Ley 1437 de 2011. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

Parágrafo 2°. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

El artículo 594 del Código General del Proceso estableció como inembargables en su numeral primero, “Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, **las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.**” (negrilla fuera del texto original)

Finalmente, se destaca que el artículo 594 del Código General del Proceso, fue demandado y la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013, se declaró inhibida, no obstante en dicho pronunciamiento se efectuaron unas precisiones que reiteran las excepciones al principio de inembargabilidad de dichos recursos, como pasa a verse:

“La Sala estima que el demandante se dedica a realizar una lectura parcial del parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, y luego le otorga un alcance que no tiene. Para iniciar, el actor afirma que la norma autoriza a los destinatarios a incumplir las órdenes de embargo y que incluso pueden llegar a congelar dichos recursos. No obstante, el actor no cuenta que el parágrafo del artículo 594 establece que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida, no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

*Agregado a lo anterior, en este parágrafo se indica el procedimiento a seguir por parte de la entidad destinataria de la medida de embargo como también de la autoridad que decreta la medida, ante la recepción de una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable **y no se indique su fundamento legal**, en este evento si la autoridad que la decreta no la justifica se entenderá revocada pero si insiste en ella, la entidad destinataria deberá cumplir la orden congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses y estas sumas se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que ponga fin al proceso así lo ordene.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. **Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena. Una vez analizado en conjunto el contenido del párrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor.**”

De manera más reciente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 24 de octubre de 2019, con ponencia del Dr. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ, precisó las excepciones al principio de inembargabilidad, cuando el título base de ejecución sea una sentencia judicial, así:

“La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del párrafo segundo del artículo 195 del CPACA, **no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>**, en el cual se dispone textualmente: ‘ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva. **PARÁGRAFO.** En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.’ (Se resalta)

La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:

- La prohibición del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.**
- También son inembargables **las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Por el contrario, **pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.**

² Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación – Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.

Advierte la Sala que en el auto que decreta el embargo, si bien el Tribunal hizo referencia a la prohibición del artículo 195 del CPACA respecto del embargo de ciertos recursos, omitió hacer referencia al artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, razón por la cual se hará esta precisión”.

La misma Corporación, en la Sección Cuarta, concretamente en providencia del 16 de octubre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-03991-00(AC), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, destacó sobre el particular:

“Teniendo en cuenta lo anterior, se vislumbra que en el asunto bajo estudio se configura un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, con sustento en lo siguiente: La Corte Constitucional en las sentencias C-354 de 1997 y C-793 de 2002, manifestó que si bien la regla general es la inembargabilidad de los recursos del presupuesto, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Por lo anterior, estableció tres excepciones:

- i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidas.*
- iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.”*

Finalmente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 09 de octubre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-04062-00(AC), C.P. Alberto Montaña Plata, destacó que el artículo 594, numeral 1º del CGP, que establece la inembargabilidad de los recursos públicos, debe interpretarse de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, no obstante haber sido proferidos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha codificación procesal.

Al respecto adujo lo siguiente:

“Enfocándose en el aspecto de controversia en esta tutela, la Sala debe indicar que no resulta aceptable la interpretación del Tribunal Administrativo de Chocó³, según la cual, desde la entrada en vigencia del Código General del Proceso, que en el numeral 1 del artículo 594, prohibió, expresamente, el embargo sobre los recursos de la Nación, no resulta posible despachar favorablemente la medida cautelar de embargo, por las siguientes razones:

³ Al respecto, esa Corporación señaló: “Si bien existe providencias de la H. Corte Constitucional que haciendo control de Constitucional a las normas que regulan la inembargabilidad puntualizó tres excepciones, no se puede pasar que estas son anteriores a la entrada en vigencia del Código General del Proceso, y pues tal como lo señaló el H. Consejo de Estado, en providencial del 25 de junio de 2014, a partir del 1 de enero de 2014, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo resulta aplicable el Código General del Proceso.”

- 1) *No se puede efectuar una interpretación aislada del artículo 594 del Código General del Proceso, cuando existe un sin número de Sentencias de Constitucionalidad que han sostenido de manera pacífica y reiterada que el principio de inembargabilidad no es absoluto.*
- 2) *Esas Sentencias de Constitucionalidad, a través de las cuales se ha sostenido que en los casos de cumplimiento de sentencias judiciales, derechos derivados de una relación laboral y cumplimiento de contratos estatales, resulta procedente el embargo del presupuesto de la Nación, se integran a la Constitución que constituye la norma de normas dentro del ordenamiento jurídico. Luego, su desacatamiento implica el desconocimiento en sí mismo de la propia Constitución.*
- 3) *Señalar que, desde la entrada en vigencia del CGP, debe entenderse que no son válidas las excepciones al principio de inembargabilidad, implica olvidar el basto desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional que ha mostrado cual debe ser la interpretación correcta de aquellas disposiciones en las cuales se ha expuesto lo relativo a la inembargabilidad del presupuesto de la Nación”.*

En conclusión, la regla general es la inembargabilidad los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, no obstante, existen las siguientes excepciones precisadas por la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, las cuales hacen tránsito a cosa juzgada y son de obligatorio acatamiento: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, (U) el pago de sentencias judiciales y conciliaciones, y (iii) el pago de otros títulos emanados del Estado.

A su vez, existen ciertas excepciones señaladas legalmente y ratificadas por la jurisprudencia en relación con algunos recursos y cuentas, las cuales corresponden a: i) los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y los que correspondan (ii) al rubro destinado para el pago de sentencias y conciliaciones (iii) al fondo de contingencias (iv) al sistema general de participaciones, (v) al sistema general de regalías y (vi) recursos de la seguridad social.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, en tratándose de un crédito que haya sido declarado a favor de un particular y en contra de una entidad del orden nacional —cuyos recursos se encuentren incorporados en el Presupuesto General de la Nación—, **mediante una sentencia judicial** y que consista en el pago o devolución de una determinada suma de dinero, deberá ser cancelado por ésta dentro de los 10 meses siguientes a su ejecutoria, según el inciso segundo de los artículos 192 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, so pena de que el interesado pueda adelantar su ejecución, solicitando el decreto de las medidas cautelares, precisamente por ser una de las excepciones al principio de inembargabilidad.

Precisamente, el cobro ejecutivo que se persigue en este proceso consiste en los intereses moratorios no liquidados ni pagados, derivados de la sentencia de 6 de julio de 2011, proferida dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, de manera que se está frente a dos de las excepciones fijadas constitucionalmente frente al principio de inembargabilidad.

Se precisa que la sentencia judicial es un todo, de manera que tanto la condena como los intereses moratorios, gozan de la misma garantía de ser exceptuados de principio de inembargabilidad, como al respecto lo ha destacado el Tribunal Administrativo de Boyacá en los siguientes términos:

“En el asunto bajo estudio, la parte ejecutante inició el presente proceso para obtener el pago de los intereses moratorios derivados de una sentencia en la que se ordenó la reliquidación de su pensión. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁴, aun cuando los intereses moratorios corresponden a una indemnización de los perjuicios derivados de la mora en el pago, no por esta razón son escindibles o separables de la acreencia que les da origen”⁵

En ese orden de ideas, se estudiará la solicitud del decreto de las medidas cautelares sobre las cuentas que fueron reportadas en el proceso, para verificar sobre cuáles procede la medida.

La parte ejecutante solicitó el decreto del embargo y retención de dineros de las cuentas que tuviera el Ministerio de Educación Nacional, identificado con NIT 899999001, señalando de manera específica las siguientes cuentas corrientes: 310-002571,310-002563,310-001763,310-000161 (fl. 75-82) y del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-Fiduprevisora con NIT 860525148-5, en el banco BBVA.

Como primera medida, se debe precisar la naturaleza jurídica del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el cual fue creado mediante la ley 91 de 1989, y estableció en el artículo 3º que es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital, para lo cual el Gobierno Nacional debía suscribir el contrato de fiducia mercantil.

De igual forma se estableció en la citada ley, que le corresponde a dicho fondo, atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales o nacionalizados que se encontraran vinculados a la fecha de su promulgación y de los docentes que se vincularan con posterioridad a ella, las cuales se reconocen por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, quien delega esa función en los entes territoriales.

En cumplimiento de la ley, el Ministerio de Educación Nacional celebró contrato de fiducia con la Fiduciaria La Previsora S.A. el 21 de junio de 1990, el cual fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia T-619 de 1999, en los siguientes términos:

“Dicho contrato tiene por objeto constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo, uno de los cuales es el pago oportuno de las prestaciones sociales del personal docente. Allí se estipula, igualmente, que una de las obligaciones del Fideicomitente es “reconocer prestaciones sociales que pagará el Fondo”, mientras que compete a la Fiduciaria La Previsora cancelar con los recursos dados en fiducia únicamente el valor de las prestaciones sociales que conforme a la

⁴ Ver, por ejemplo: TAB, 24. Nov. 2017, el 50013333006201400187-01, J. Fernández.

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1, 150013333007201400222-02, providencia de 14 de mayo de 2019, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.

Ley 91 de 1989 deba cancelar el Fondo al personal docente nacional y nacionalizado afiliado, previa determinación de la destinación, prioridad y disponibilidad de los recursos del Fondo para tal efecto, por parte del Consejo Directivo del mismo.

Por su parte, según el citado contrato, es función del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, “4. Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que garantice una distribución equitativa de los recursos”.

Visto lo anterior, se observa que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado para cumplir con el pago oportuno de las prestaciones sociales del personal docente oficial, y a su vez cuenta con patrimonio autónomo cumplir con sus obligaciones, el cual es administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A., razón por la cual no es procedente acceder a embargar y retener dineros propios del Ministerio de Educación Nacional, sobre las cuentas corrientes señaladas en su solicitud (fl.75-82), los cuales están destinados para cubrir otras obligaciones del sector de la educación a nivel nacional, por cuanto las obligaciones que se pretenden cobrar judicialmente a través del sub lite, devienen de la orden dada mediante sentencia proferida por este despacho el día 6 de julio de 2011, a través de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la docente Blanca Lilia Moreno, deber legal del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Ahora bien, respecto de las cuentas de la FIDUPREVISORA S.A. en las que administra recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, el banco BBVA, informó que la FIDUPREVISORA S.A. maneja en esa entidad recursos del FOMAG en las siguientes cuentas:

Tipo de producto	Nº cuenta	Estado	Denominación	Presenta embargo	Saldo	Tipo de recursos
AHORROS	00130309000200009033	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	143.879.329.16	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
CORRIENTE	00130311000100017677	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	699.864.000.00	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
AHORROS	00130311000200154009	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	235.584.103.409.29	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP
AHORROS	00130309000200004422	ACTIVA	INEMBARGABLE	EMBARGADA	1.608.179.742.46	Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP

De manera que todas las cuentas reportadas por el BBVA son “Recursos incorporados en el presupuesto general de la nación y recursos de sistema general de participaciones-SGP”, de acuerdo a lo certificado por la misma entidad financiera, situación ante la cual el despacho no puede proceder a decretar embargo sobre estas cuentas, como quiera que los recursos allí

depositados, son del sistema general de participaciones, los cuales son de naturaleza inembargable conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto.

Por lo anterior, el Juzgado

RESUELVE

PRIMERO: Negar la medida cautelar de embargo y retención sobre las cuentas registradas a favor del Ministerio de Educación Nacional, por las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Negar la medida cautelar de embargo y retención sobre las cuentas: 00130309000200004422, 00130311000200154009, 00130311000100017677, y 00130309000200009033 a nombre del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, administradas por la FIDUPREVISORA S.A., en el Banco BBVA, conforme lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Notifíquese y cúmplase



JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN: 15001-3333-015-2016-00074-00
DEMANDANTE: MARIA DEL CARMEN MEDINA
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL-UGPP
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO- (CUADERNO PRINCIPAL)

Mediante providencia del 26 de marzo de 2021, se ordenó el pago y entrega de un título judicial, así como requerir a la parte ejecutante para que manifestara si la entidad ejecutada había realizado algún otro pago dentro del presente proceso, y a la UGPP para que aportara al proceso soporte documental que evidenciara el pago ordenado mediante resolución RDP 28551 de septiembre de 2019.

En respuesta a lo anterior, el Subdirector de Defensa Judicial Pensional –UGPP- informó que el pago se realizó mediante depósito judicial, para lo cual aportó el comprobante del Banco Agrario. (Fls. 281-282)

De igual forma, la apoderada de la UGPP informó que el 1/12/2020, procedió con la constitución de los títulos judiciales N° 415030000492198, 415030000492199 y 415030000492200 a órdenes del JUZGADO 010 SIN SECCIÓN - ORAL ADMINISTRATIVO DE TUNJA, con número de proceso 15001333301520160007400, a favor del beneficiario de la acreencia reconocida, por los valores de \$1.847.825,05, \$3.760.474,37 y \$280.414,97. (fls. 288-294)

De igual forma, obra constancia del Banco Agrario de Colombia, del título ejecutivo N° 415030000492199, por valor de \$ 3.760.474,37 (fl. 295) y del título 415030000492200 por valor de \$ 280.414,97. (Fl. 296)

Como consecuencia de lo anterior, lo procedente será ordenar que una vez quede en firme la presente providencia, por secretaria se efectúen las labores destinadas a la generación de los títulos de depósito judicial N° 415030000492199, por valor de \$ 3.760.474,37 (fl. 295) y N° 415030000492200 por valor de \$ 280.414,97. (Fl. 296) que se encuentran a disposición del presente proceso en la cuenta de depósitos judiciales de este Juzgado. Con respecto del título judicial N° 415030000492198 (fl. 275), mediante proveído del 26 de marzo de 2021, ya se ordenó su pago y entrega.

Cumplido lo anterior y como quiera que se verificó que el apoderado de la parte demandante LIGIO GÓMEZ GÓMEZ, identificado con CC. N° 4.079.548 de Ciénega y TP. N° 52.259 del CS de la J., cuenta con la facultad para recibir (fl. 2), y que no tiene sanciones disciplinarias vigentes¹ se dispondrá la entrega del título correspondiente.

Visto lo anterior, se evidencia que el valor de la liquidación del crédito efectuado mediante providencia del 27 de septiembre de 2018 (Fl. 255) fue por \$5.608.299 y la liquidación de costas fue aprobada en la misma decisión por valor de \$297.214,97, razón por la cual y teniendo en cuenta que ya se ordenó el pago del título judicial N°415030000492198, por valor de \$1.847.825, y que mediante el presente proveído se ordenará el pago de dos títulos judiciales que suman

¹ Verificadas al 24 de mayo de 2021, en la página web: <https://antecedentesdisciplinarios.ramajudicial.gov.co/>.

\$4.040.889.34, se procederá a requerir a la parte ejecutante para que indique si ha recibido otros pagos por el valor restante, es decir por la suma de \$16.799,63, o si por el contrario solicita la terminación del proceso ejecutivo por pago total de la obligación.

Así las cosas, se **RESUELVE**:

1. **Ordenar** el pago y entrega del título judicial N° 415030000492199, por valor de TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS CON TREINTA Y SIETE CENTAVOS (\$3.760.474,37), y del título judicial N° 415030000492200, por valor de DOSCIENTOS OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CATORCE PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS (\$280.414,97), los cuales se encuentran a disposición del presente proceso, al apoderado de la parte demandante LIGIO GÓMEZ GÓMEZ, identificado con CC. N CC. N° 4.079.548 de Ciénega y TP. N° 52.259 del C.S. de la J.
2. **Por secretaría**, efectúense las labores destinadas a la generación de los títulos de depósito judicial que se encuentran a disposición del presente proceso, en la cuenta de depósitos judiciales de este Juzgado.
3. **Requerir** a la parte ejecutante para que en el término de cinco (5) días, indique si ha recibido otros pagos por valor de \$16.799,63, o si, por el contrario, solicita la terminación del proceso ejecutivo por pago total de la obligación.

Notifíquese y cúmplase



JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación : 150013333010 **201800057** 00
Demandante : JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En vista de que no se advierte la configuración de causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede el Juzgado a emitir sentencia de primera instancia en el asunto de la referencia, previos los siguientes:

ANTECEDENTES

I. LA DEMANDA

1.1. Las Pretensiones del libelo son las siguientes (fl.5):

1. *Que es ineficaz y por ende inoponible la Resolución No RDP -21458 del 24 de mayo de 2017, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, por cuanto no fue notificada y por lo tanto no puede procederse a su ejecución sin que previamente haya sido notificada en legal forma.*
2. *Que es nula la Resolución No RDP -21458 del 24 de mayo de 2017, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, por medio de la cual Modifica la Resolución RDP-5026 del 23 de febrero de 2017, a través de la cual se había dado cumplimiento a una sentencia de esa misma jurisdicción que ordenó re liquidar la pensión de jubilación.*
3. *Que como consecuencia de la anterior decisión y a título de restablecimiento del derecho se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP rembolsar debidamente indexados los valores descontados con ocasión a la aplicación del acto demandado.*

4. Que la demandada se obligue a dar cumplimiento a la Sentencia en los términos establecidos en el artículo 192 del (CPACA), igualmente se reconozcan intereses contemplados en los artículos 188 y 193 del ibídem.
5. Que se condene en costas a la parte demandada.

1.2. Fundamentos Fáticos

Los hechos expuestos en la demanda se compendian de la siguiente manera:

1. El demandante laboró al servicio del Estado desde el 22 de junio de 1973 y hasta el 30 de diciembre de 1994, en calidad de empleado público, siendo pensionado por Cajanal mediante la Resolución UGM 6030 del 30 de agosto de 2011, teniendo en cuenta únicamente la asignación básica devengada durante los últimos 10 años de servicios.
2. Sostiene que solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación con el fin que se le tenga en cuenta el 75% de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, y para tal efecto interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho la cual culminó con sentencia que accedió a las pretensiones de la demanda, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja, modificada por el Tribunal Administrativo de Boyacá
3. Indica que en cuanto a los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, el Tribunal Administrativo en la sentencia de segunda instancia, ordinal segundo, ultimo inciso, dispuso que la UGPP:

“Deberá realizar los descuentos que no se hubieran efectuado al sistema general de salud y pensiones durante los últimos cinco (5) años de la vida laboral del actor, por prescripción extintiva en el porcentaje que le correspondía

(...)

En cuanto al demandante –entonces empleado- en cualquier caso el valor a pagar no podrá superar la condena atendiendo a la condición de mayor adulto en estado de debilidad manifiesta y la protección constitucional que impone el derecho a la seguridad social”

4. La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, mediante la Resolución No. RDP - 05026 del 13 de Febrero de 2017, da cumplimiento parcial de la sentencia judicial, quedando únicamente pendiente el pago de intereses moratorios y ordenando efectuar el descuento por aportes a cargo del demandante por la suma de \$1.379.708, según lo contemplado en la Ley 4 de 1966.
5. Posteriormente la UGPP, inicia de oficio una nueva actuación administrativa encaminada a modificar la Resolución No. RDP - 05026 del 13 de febrero de 2017, sin comunicarle al demandante, por existir un presunto error aritmético.
6. Sostiene que de forma unilateral, arbitraria y sin pedir consentimiento previo al titular del derecho, la UGPP expide la Resolución No. RDP - 021458 del 24 de mayo de 2017 modificando la Resolución RDP – 5026 de 2017, en el sentido de imponer un nuevo gravamen no contenido en la sentencia, al establecer como nueva cuantía de aportes a cargo del señor CASTELLANOS PEÑA, la suma de \$53.491.734,00, y a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, la suma de \$138.795.001,

introduciendo un cambio sustancial y material tanto a dicha resolución como a las órdenes judiciales.

7. Indica que la Resolución RDP - 021458 del 24 de mayo de 2017, sin que cobrara ejecutoria, fue aplicada en la nómina del mes de agosto de 2017 y de forma arbitraria y unilateral, dispuso un descuento mensual de \$746.405,00, lo cual implica una reducción del 38% de la mesada pensional y la creación de una cuenta por pagar a cargo del administrado por la suma de \$53.494.734, que será deducida por cuotas establecidas por la UGPP.
8. Manifiesta que el demandante solo se enteró de la nueva situación jurídica, cuando se acercó al Banco BBVA a cobrar su mesada pensional, pues no le notificaron la resolución que ahora demanda.
9. Sostiene que el 26 de octubre de 2017, presentó ante la entidad demandada derecho de petición solicitando se expidiera la liquidación detallada de pagos y soportes, expresando los periodos y la normatividad jurídica aplicada, para establecer el monto reflejado en la Resolución RDP -021458 del 2017, sin que se haya dado respuesta.
10. Señala que la entidad al advertir la irregularidad, procedió a notificar por correo electrónico al apoderado la resolución aquí demandada, el 17 de enero de 2018.

1.3. Razones y Fundamentos de derecho.

Señala como vulnerados los artículos 29, 48, y 53 de la Constitución Nacional, artículos 37, 38 y 97 del CPACA.

Luego de transcribir apartes de los artículos antes mencionados señaló que la entidad demandada no observó lo dispuesto en el artículo 38 del CPACA, además que el artículo 97 ibídem, trata de la revocatoria directa de los actos de carácter particular y concreto previniendo que cuando un acto haya creado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del titular.

Sostiene que dichas disposiciones han sido violadas con la expedición de los actos acusados, pues no se informó al demandante de la actuación que había iniciado de oficio la Administración, encaminada a imponerle un gravamen a su pensión.

Que la entidad accionada tampoco solicitó al señor Castellanos Peña su consentimiento expreso y escrito, a efectos de modificar y revocar parcialmente el derecho ya reconocido mediante la Resolución RDP -5026 de 2017, la cual se había tornado inmutable.

Indica que tampoco fue notificado en legal forma de la Resolución RDP -021458 del 24 de mayo de 2017, antes de ser ejecutada mediante su inclusión en nómina en agosto de 2017, pues el accionante solo se enteró cuando fue a cobrar su pensión y el acto sólo fue notificado el 18 de enero de 2018, ocho meses después de su expedición, situación que no puede subsanar la nulidad implícita en la expedición y ejecución del acto demandado.

II CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1 La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP- contestó oportunamente la demanda (fls. 146-163)

Se opuso a la totalidad de las pretensiones, atendiendo a que considera que los actos demandados fueron proferidos siguiendo los lineamientos establecidos por la normatividad vigente para el reconocimiento, pago y reliquidación pensional, que las pretensiones perseguidas carecen de fundamento jurídico solicitando se denieguen las mismas y se condene al accionante en costas.

Sostuvo que mediante la Resolución RDP 033115 del 08 de agosto de 2018 (sic), se reliquidó el derecho pensional del demandante conforme a lo ordenado en las sentencias de primera y segunda instancia, ordenando la inclusión de factores salariales devengados en el último año de servicios y el descuento de \$1.379.908, por concepto de aportes para pensión de factores salariales no efectuados.

A través de la Resolución RDP 021458 de 24 de mayo de 2017, se modificó el acto de cumplimiento, entre otras cosas, lo concerniente al valor a descontar por concepto de aportes no realizados sobre factores ordenados en el IBL ascendiendo la suma a \$53.491.734.

Señala que el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, determina la manera como se deben efectuar los descuentos por aportes año a año con su respectivo porcentaje, tanto para el trabajador como al empleado, operación que se debe hacer mensualmente teniendo en cuenta los valores que se perciben, suma a la cual se le aplicó el IPC vigente para cada año desde el 01 de abril de 1994 hasta el último mes certificado por el pensionado, actualizando la suma hasta el año 2017, de manera que el acto administrativo demandado discriminó tanto el valor que debe pagar el trabajador como el empleado por aportes pensionales respecto de factores salariales que fueron ordenados en el IBL, dando estricto cumplimiento a las sentencias judiciales.

Manifestó que los actos administrativos contenidos en las resoluciones RDO 005026 del 13 de febrero de 2017 y la 021458 de 24 de mayo de 2017, se notificaron en debida forma atendiendo los parámetros del artículo 66 y siguientes del CPACA, que una vez se expidió el acto demandado se procedió a citar para notificar personalmente a la dirección suministrada en memorial del 28 de junio de 2010, citación que fue devuelta y agrega que la entidad procedió a dar estricto cumplimiento a las sentencias judiciales, insistiéndose a través de la notificación por aviso, siendo nuevamente devuelta.

Indica que se insistió con la notificación por aviso a una nueva dirección que había sido suministrada en el año 2016, la cual fue devuelta por no reclamado, como se evidencia en

el expediente administrativo y que ante la imposibilidad de notificar la resolución fue enviada al apoderado del accionante.

Que contrario a lo manifestado por el demandante, la entidad agotó los medios establecidos por el legislador para notificar el acto administrativo en cuestión a las direcciones suministradas, sin que se entienda que se vulneró el derecho al debido proceso

Propone como excepciones:

- **Inepta sustantiva de la demanda- acto no susceptible de control jurisdiccional.**

Sostiene que el acto administrativo demandado no ostenta la característica de ser objeto de control de nulidad, pues se trata de una decisión instrumental, dirigida a impulsar un trámite al interior de la UGPP, por lo tanto el acto a juicio de la entidad demandada no produce efectos jurídicos, toda vez que al limitarse a ordenar el inicio de una actuación administrativa de determinación de aportes insolutos no crea derechos para la administración ni obligaciones para el administrado y los efectos se encuentran subordinados a la emanación de un acto posterior.

- **Caducidad.**

La entidad demandada solicita se estudie el fenómeno de la caducidad, al considerar que el acto administrativo objeto de nulidad, no es de los que reconoce o niega prestaciones económicas, de suerte que le resulta aplicable el literal d) del artículo 164 del CPACA; por lo que considera que el que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad.

- **Cosa Juzgada:**

La entidad accionada sostiene que en el presente caso se pretende la nulidad de la Resolución RDP 021458 del 24 de mayo de 2017, por medio de la cual se modificaron los artículos octavo y noveno de la Resolución RDP 5026 de 14 de febrero de 2017, por la cual se dio cumplimiento a las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá de fechas 24 de noviembre de 2015 y 31 de agosto de 2016 respectivamente, por lo que a juicio de la parte demandada lo que hoy se cuestiona en sede judicial ya fue objeto de control por parte de esta jurisdicción, de manera que las decisiones adoptadas, en especial el descuento por aporte pensionales frente a los nuevos factores salariales se encuentran más que ejecutoriadas y de paso hicieron tránsito a cosa juzgada.

- **Indebida escogencia de la acción:**

Reiterando argumentos previamente señalados, la entidad demandada sostiene que lo que pretende el accionante es el cumplimiento de las sentencias antes mencionadas, el pago

de la suma de \$53.494.734, por lo cual es claro que el medio idóneo es el proceso ejecutivo, máxime cuando existe disparidad frente al cumplimiento de las sentencias que ordenaron la reliquidación pensional.

III TRÁMITE DEL PROCESO

La demanda fue radicada en la ciudad de Tunja, el 09 de mayo de 2018, correspondiéndole por reparto a este despacho judicial (fl. 15), mediante auto del 22 de junio de 2018 este despacho al considerar que los actos demandados correspondían a actos de cumplimiento o ejecución se dispuso adecuar la demanda al medio de control Ejecutivo y remitir el expediente al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tunja (fl. 106-107); despacho judicial que en providencia del 08 de noviembre del mismo año propuso conflicto negativo de competencia (fl. 116-119).

El Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió el conflicto de competencia mediante providencia del 06 de febrero de 2019 en el cual dispuso declarar competente para el conocimiento del presente medio de control a este despacho judicial (fl. 129-133)

Mediante providencia del 26 de marzo de 2019, se admitió la demanda y ordenó notificar a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP.

Se notificó personalmente a la entidad demandada el 08 de mayo de 2019 (fl. 144), corriéndose el traslado para contestar la demanda entre el 13 de mayo y el 30 de julio de 2019 (fl. 145); la entidad demandada contestó la demanda dentro del término señalado (fl. 146-163)

Por Secretaría se corrió traslado de las excepciones propuestas por la entidad demandada oportunidad dentro de la cual la parte actora guardó silencio (fl. 164); mediante auto del 19 de septiembre de 2019 (fl. 166), el Despacho fijó fecha para realizar audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El 05 de diciembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial, oportunidad en la cual se resolvieron las excepciones previas antes mencionadas y se fijó la fecha para la audiencia de pruebas para el 26 de febrero de 2020 (fl. 168-171), la cual tuvo que suspenderse para el 04 de junio de 2020, por no haberse allegado las pruebas decretadas (fl. 192)

El 4 de junio de 2020, no se pudo llevar a cabo la audiencia de pruebas debido a la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, desde el 16 de marzo al 30 de junio de 2020, mediante acuerdos PCSJA20-11518 del 16 de marzo, PCSJA20-11521 del 19 de marzo, PCSJA20-11526 del 22 de marzo, PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo, PCSJA20-11556 del 22 de mayo y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020.

Por auto del 10 de septiembre de 2020, se ordenó requerir nuevamente las pruebas a la entidad demandada y fijar el día 19 de noviembre de 2020, como nueva fecha para llevar a cabo la continuación de la audiencia de pruebas, oportunidad dentro de la cual se incorporaron las pruebas documentales allegadas y se ordenó que por secretaria se corriera traslado del dictamen pericial por el termino de 10 días (fl. 256).

Se fijó como nueva fecha para la continuación de la audiencia de pruebas el 03 de febrero del año en curso, audiencia en la cual se surtió la sustentación y contradicción del dictamen decretado y en la cual se dispuso que el perito designado no cumplió con las obligaciones encomendadas, por lo cual se resolvió relevar al perito, de conformidad con el artículo 50 No 8 del CGP; prescindir de la prueba pericial, declarar finalizada la etapa probatoria y correr traslado para alegar de conclusión (fl. 367), oportunidad dentro de la cual la parte demandante se pronunció.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

4.1. Parte demandante (fl. 374-376):

Luego de señalar las pretensiones y los hechos de la demanda, sostiene que el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto del 19 de noviembre de 2019, accedió a la suspensión provisional del acto administrativo atacado.

Por lo cual solicita se resuelvan favorablemente las pretensiones del demandante, declarando la nulidad del acto administrativo acusado y, en consecuencia, se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL -UGPP, el reintegro de los dineros descontados con ocasión de la ejecución irregular del acto administrativo demandado; dineros que deben ser debidamente indexados.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Problema Jurídico

El litigio que debe resolverse en el *sub-examine*, se contrae a establecer si se debe declarar o no la nulidad de la Resolución No RDP 021458 del 24 de mayo de 2017, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP, por la cual modificó el artículo octavo y noveno de la Resolución RDP 5026 de 14 de febrero de 2017, ordenando un mayor valor de descuento por concepto de aportes de los factores que se incluyeron en la reliquidación de la pensión del demandante.

Como consecuencia de lo anterior, debe establecer el Juzgado si hay lugar o no a que la UGPP reembolse al señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA, debidamente

indexados, los valores descontados con ocasión de la aplicación del acto administrativo demandado.

5.2. Marco normativo y jurisprudencial

Para contextualizar la presente decisión judicial, considera importante el despacho hacer referencia, en primer lugar, al objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como a las causales de nulidad de los actos administrativos, es decir, a los supuestos con fundamento en los cuales se pueden impugnar en sede jurisdiccional; de igual forma, se hará una reseña sobre la institución de la revocatoria directa y sobre la figura de la corrección de los actos administrativos, para posteriormente analizar y resolver el caso en concreto.

5.2.1. Objeto del medio de control

El objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es que se declare la nulidad de actos administrativos que infringen normas de carácter superior; con la nulidad se persigue la defensa del orden jurídico, mientras que la medida de restablecimiento se orienta a conjurar los agravios inferidos a un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, con motivo de los efectos que produjo la decisión administrativa.

Es así como el artículo 138 del CPACA, estipula el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a favor de toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también para que se le repare el daño, como consecuencia de la configuración de las causales de nulidad.

5.2.2. Causales de nulidad de los actos administrativos:

Según la Corte Constitucional¹, en concordancia con las causales a las que remite el artículo 137 del CPACA, los actos administrativos son pasibles de ser controvertidos en sede judicial, con fundamento en las siguientes circunstancias:

- (i) la infracción de las normas en las que debió fundarse;
- (ii) la emisión del acto por una autoridad que carecía de competencia para el efecto;
- (iii) la expedición irregular;
- (iv) el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa;
- (v) la falsa motivación y
- (vi) la desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-498 de 2016, 14 de septiembre. M. P.: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expediente: T-5.490.721

5.2.3. Revocatoria directa del acto administrativo.

La Corte Constitucional² define la revocatoria directa como un acto constitutivo, que contiene una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte y que sin duda se erige en un mecanismo jurídico de autotutela administrativa.

De conformidad con el artículo 93 del CPACA, el funcionario competente puede revocar el acto administrativo correspondiente cuando quiera que se configure una de las siguientes causales:

- a-Que el acto se halle en manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley.
- b-Que el acto no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él.
- c-Que el acto cause agravio injustificado a una persona.

La misma corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse frente la institución de la revocatoria directa, como una poderosa potestad de la cual está investida la administración, con miras a dejar sin efectos sus propias decisiones, no obstante que ya han cobrado ejecutoria y por tanto gozan de presunción de legalidad; al respecto señala:

La revocatoria directa es una poderosa prerrogativa que el ordenamiento legal confiere a la administración. Se trata de un mecanismo peculiar de control de legalidad, pues lo ejerce la administración contra sus propias actuaciones, sin la participación del juez; y conlleva a la invalidación de actos en firme, que estaban revestidos de la presunción de legalidad. Esta potestad se torna especialmente compleja cuando opera en detrimento de derechos prestacionales de los cuales venía gozando una persona, pues con ello ocasiona un cambio abrupto en las condiciones materiales de vida.

La consagración de Colombia como un Estado Social de Derecho^[66] significa, en su acepción más elemental, “el imperio del derecho y, consecuentemente, la negación de la arbitrariedad”^[67]. Para un Estado moderno, no basta con tener el monopolio de la fuerza, “sino que es necesario que su ejercicio se encuentre sometido a reglas, conocidas previamente por todos los ciudadanos”^[68]. Sólo así, las personas pueden ser verdaderamente libres y gozar de sus derechos fundamentales.

Del sometimiento del Estado al derecho, se deriva un principio fundamental: la presunción de legalidad de los actos de la administración^[69] y su obligatorio acatamiento. El acto administrativo no solo es la manifestación de la voluntad de la administración en abstracto, sino una “tendiente a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”^[70]. La obligación de todos los servidores públicos y demás personas que residan en el territorio nacional es someterse a lo dispuesto en los actos administrativos y, si les corresponde, ejecutarlos^[71]. Lo contrario “sería el caos jurídico, la inseguridad jurídica y la ruptura del Estado de derecho”^[72].

La presunción de legalidad es la premisa que, en buena medida, hace posible nuestra vida en comunidad y la interacción con las autoridades públicas. Pero la obediencia y el acatamiento del derecho no es el resultado de una fe ciega e ingenua en las formas jurídicas, sino que parte de la confianza en que el ejercicio de la administración está sometido al

² Corte Constitucional. Sentencia C-835 de 2003, 23 de septiembre. M. P.: Dr. Jaime Araújo Rentería. Expediente: D-4515

ordenamiento legal y a los mecanismos de control, uno de los cuales es precisamente el de la revocatoria³.

En el mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional hizo alusión a las implicaciones del tránsito legislativo del Decreto 01 de 1984 a la Ley 1437 de 2011, en la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, y sobre el tópico arguye:

3.1. El marco legal de la revocatoria directa

El antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), regulaba la revocatoria directa en los siguientes términos:

“Artículo 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales”.

De manera que la revocatoria era procedente, sin el consentimiento del particular, frente a actos resultado de maniobras evidentemente ilegales. Adicionalmente, la disposición trascrita remite al artículo 69, que consagra tres causales de revocación adicionales: (i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; (ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él; o (iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

No obstante lo anterior, la mención a los actos que resultan del silencio administrativo positivo, produjo una importante controversia y vacilaciones^[73] en la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado, como también en los primeros años de la Corte Constitucional. Como se muestra en el siguiente acápite, algunas providencias defendieron la tesis de que la revocatoria unilateral solo cabía frente a actos administrativos fictos^[74], lo cual redujo significativamente el alcance de esta institución.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) supera esta discusión entre el acto ficto y el expreso. Pero también consagra el principio de inmutabilidad de los actos, de manera más amplia y clara que en el antiguo Código^[75]; pues ya no reconoce de forma general la posibilidad de revocar unilateralmente actos contrarios a la Constitución o la Ley, sino que obliga a las autoridades a demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo las excepciones legales:

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

³ Corte Constitucional, sentencia SU-182 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

A partir de esta norma, solo en casos excepcionales previstos legalmente, será posible revocar un acto sin el consentimiento del interesado. De lo contrario, las entidades tendrán que acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (de lesividad) para demandar ante un juez administrativo su propio acto; escenario en el cual también pueden solicitar medidas cautelares¹⁷⁶ para suspender los efectos perjudiciales de un acto que consideren ilegal.

Destaca el despacho el aparte subrayado, en tanto que es de particular relevancia de cara a sentar la premisa conforme a la cual, en vigencia del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el atributo de inmutabilidad de los actos administrativos adquiere gran notoriedad, en la medida en que los actos administrativos expresos o fictos, que creen situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, salvo excepciones legales, no pueden ser revocados directamente por la administración sin el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho.

Como lo establece el artículo 97 del CPACA, si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que es contrario a la Constitución o a la Ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en caso de considerar que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, deberá en todo caso acudir a la jurisdicción sin agotar el requisito previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Es importante destacar que el parágrafo de la misma norma, establece el deber de respetar el derecho de audiencia y de defensa en el trámite de la revocación directa de los actos administrativos.

5.2.4. Corrección de actos administrativos

El artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, establece:

"Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda."

La corrección material del acto administrativo o rectificación en la doctrina italiana⁴, se da cuando un acto administrativo válido en cuanto a las formas y al procedimiento, competencia, etc., contiene errores materiales de escritura o transcripción, expresión o numéricos.⁵

La corrección no constituye extinción ni tampoco modificación sustancial del acto, pues la corrección supone que el contenido del acto es el mismo y que sólo se subsana un error material deslizado en su emisión, instrumentación o publicidad (notificación o publicación). Sus efectos, en consecuencia, son retroactivos y se considerará al acto corregido o rectificado como si desde su nacimiento hubiera sido dictado correctamente.

Si el error, siendo numérico, está en los cálculos o informes que preceden al acto y éste se dicta en su consecuencia, no procede la corrección material, sino que entramos en el campo de error de la voluntad y demás vicios del acto. Para que proceda la corrección o rectificación, entonces, se requiere que se trate efectivamente de un simple error material de copia, publicidad, transcripción, etc. De tal modo su función es restablecer en forma efectiva la intención real de formas y formalidades inicialmente respetadas.

En ese mismo sentido, el tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero, en su libro “Manual del Acto Administrativo” (editorial Librería del Profesional, Bogotá, 2001, Págs. 268 y siguientes), señala:

“corrección material del acto: Se presenta cuando el acto es modificado por errores materiales en su formación y transcripción, los cuales pueden ser de escritura, de expresión, numéricos, etc., y que no implica extinción ni modificación esencial del acto.

Los errores que dan lugar a esta corrección son los que se presentan en la parte resolutive del acto, (...) y se hará en otro acto administrativo, que se integra al que es objeto de corrección. Sus efectos en el tiempo son retroactivos.” Resaltado del despacho

Así las cosas, la figura de corrección de los actos administrativos procede cuando quiera que se presente un error simplemente formal, sin que apelar a este mecanismo conlleve bajo ninguna circunstancia a que se generen cambios en el sentido material de la decisión, toda vez que en este último caso, se estaría alterando la situación jurídica inicialmente creada a favor del administrado.

6. CASO CONCRETO

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución No RDP -21458 del 24 de mayo de 2017, proferida por la UGPP, por medio de la cual se modifica la Resolución RDP-5026 del 23 de febrero de 2017, a través de la cual se había dado cumplimiento a una sentencia que ordenó reliquidar la pensión de jubilación del demandante y como consecuencia de la anterior decisión, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a

⁴ Sandulli, Aldo, Manuale di diritto amministrativo, t. I, Nápoles, Jovene, 1984, p. 312; Stassinopoulos, Michel, Traité des actes administratifs, Atenas, Sirey, 1954, p. 244

⁵ https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo12.pdf

la entidad demandada rembolsar debidamente indexados los valores descontados con ocasión a la aplicación del acto administrativo demandado.

La entidad accionada sostiene que en virtud de la Resolución RDP 021458 de 24 de mayo de 2017, se modificó el acto de cumplimiento, en lo concerniente al valor a descontar por concepto de aportes no realizados sobre factores ordenados en el IBL, ascendiendo la suma a \$53.491.734.

Señala que el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, determina la manera como se deben efectuar los descuentos por aportes año a año con su respectivo porcentaje tanto para el trabajador como al empleado, operación que se debe hacer mensualmente teniendo en cuenta los valores que se perciben, suma a la cual se le aplicó el IPC vigente para cada año desde el 01 de abril de 1994 hasta el último mes certificado por el pensionado, actualizando la suma hasta el año 2017, de manera que el acto administrativo demandado discriminó tanto el valor que debe pagar el trabajador como el empleado por aportes pensionales respecto de factores salariales que fueron ordenados en el IBL, dando estricto cumplimiento a las sentencias judiciales

6.1 El acervo probatorio

A continuación relaciona el Despacho las pruebas relevantes en el caso analizado:

- a) Copia Resolución No RDP-021458 de 24 de mayo de 2017, por medio del cual se modifica la Resolución RDP 5026 de 17 de febrero de 2017 (fl. 16-18)
- b) Comunicación del 17 de enero de 2018, remitida por la UGPP, a través de la cual se informa sobre la notificación por correo electrónico de la Resolución No RDP-021458 de 24 de mayo de 2017 (fl. 19-20)
- c) Copia de los desprendibles de pago de pensión hechos al señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA, donde consta los descuentos que se le han realizado (fl. 21-29)
- d) Copia de la Resolución RDP 5026 de 17 de febrero de 2017, por medio del cual se dio cumplimiento a sentencias proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, de fechas 24 de noviembre de 2015 y 31 de agosto de 2016, respectivamente. (fl. 30-40)
- e) Sentencias de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, de fechas 24 de noviembre de 2015 y 31 de agosto de 2016, respectivamente, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2013-000129 (fl. 41-104).

- f) CD que contiene el expediente administrativo del accionante (fl. 158-160 y carpeta del expediente digital).
- g) Liquidación que se efectuó por la UGPP para determinar el valor a pagar a cargo del señor Jaime Antonio Castellanos, por concepto de aportes para pensión de los factores de salario incluidos en la reliquidación de su pensión de jubilación, que arrojó como resultado la suma de \$53.494.734 (fl. 209-210).
- h) Certificación de los factores salariales devengados por el señor Jaime Antonio Castellanos, durante el periodo comprendido entre el año 1985 y 1994, en el Instituto Nacional de Vías Territorial Boyacá. (fl. 212-221)
- i) Dictamen pericial del contador público ROIZON AREVALO HURTADO, en el cual realizó la correspondiente liquidación del valor que por concepto de aportes a seguridad social en pensiones, debe cancelar el señor Jaime Antonio Castellanos en cumplimiento de las órdenes judiciales (fl. 231-244).
- j) Audiencia de pruebas en la cual se surtió la sustentación y contradicción del dictamen decretado y se dispuso que el perito designado no cumplió con las obligaciones encomendadas, por lo cual se resolvió relevar al perito de conformidad con el artículo 50, numeral 8 del CGP y prescindir de la prueba pericial (fl. 367).

6.2. Del acto demandado:

El accionante pretende la nulidad de la Resolución No RDP-021458 de 24 de mayo de 2017, por medio del cual se modifica la Resolución RDP 5026 de 17 de febrero de 2017 y en la cual se indica textualmente lo siguiente⁶:

(...)

Que mediante escrito radicado el 28 de marzo de 2017 bajo el consecutivo No 201780010909772, la Subdirección de Nomina solicitó la creación de una SOP aclaratoria relacionada con el valor a cobrar a la entidad responsable aporte patronal, con base en el siguiente:

“Mediante RDP 005026 del 13 de febrero de 2017, se determinó el cobro de los aportes pensionales como consecuencia de la reliquidación de la pensión del señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA identificado con CC 7300955 por un valor de \$1.379.708 y de su entonces empleador INSTITUTO NACIONAL DE VIAS por un valor de \$605.919. Considerando que los aportes resultantes de la reliquidación están distribuidos 75% a cargo del empleador y 25% a cargo del pensionado, se solicita la revisión de las cifras contenidas en el RDP 5026 de febrero 13 de 2017, que no guardan tal proporción”.

Que con base en lo anterior se procedió a revisar la Resolución No RDP 5026 del 13 de marzo de 2017, en lo concerniente a la liquidación de aportes.

Que el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 establece:

⁶ Fl. 16-18

Artículo 45. Corrección de errores formales. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda.

(...)

Que una vez realizadas las operaciones se observa que es procedente modificar la Resolución No RDP 5026 del 13 de marzo de 2017 en sus artículos octavo y noveno.

Que de igual forma se indica que los aportes adeudados por parte del empleador será distribuidos en forma proporcional entre los empleadores a los cuales el interesado preste sus servicios en su vida laboral, es decir, entre el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.

Que los demás apartes y artículos de la Resolución No RDP 5026 del 13 de marzo de 2017, no sufren aclaración ni modificación alguna y deberá darse estricto cumplimiento a lo establecido en ellos.

(...)

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo octavo y noveno de la Resolución No. RDP 5026 del 13 de febrero de 2017, el cual quedará así:

ARTÍCULO OCTAVO: Descontar de las mesadas atrasadas a las que tiene derecho el señor CASTELLANOS PEÑA JAIME ANTONIO, la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$ 53.491.734), por concepto de aportes para pensión de factores de salario no efectuados. Lo anterior sin perjuicio de que con posterioridad se determine que el pensionado adeuda valores adicionales o superiores por el referido concepto, o se establezca que los aportes inicialmente descontados deben ser objeto de aplicación de algún tipo de actualización o ajuste en su valor, y en consecuencia se proceda a adelantar su cobro, para lo cual se procederá a enviar una copia de la presente resolución al área competente (...).

De conformidad con lo señalado en acápite precedente, el despacho debe establecer si el acto demandado Resolución No RDP-021458 de 24 de mayo de 2017, antes transcrito, se encuentra incurso en una o varias de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del CPACA.

6.3. De la Falsa Motivación del acto demandado

6.3.1. No es un acto administrativo de corrección

Se fundamenta el acto demandado en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, que hace referencia a la corrección de errores formales, en el sentido de expresar que al llevar a cabo las operaciones correspondientes, es procedente modificar la Resolución No RDP

5026 del 13 de marzo de 2017, en sus artículos octavo y noveno; es decir según la entidad accionada, el acto demandado Resolución No RDP-021458 de 24 de mayo de 2017, tiene la naturaleza de una decisión que corrige la anterior por contener errores de naturaleza formal.

Al respecto, ha de señalarse que frente a lo que se conoce como errores formales o aritméticos, de transcripción o de omisión de palabras, la doctrina ha precisado lo siguiente⁷:

“La pura rectificación material de errores de hecho o aritméticos no implica una revocación del acto en términos jurídicos. El acto material rectificado sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación, cuya finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco. Este carácter estrictamente material y en absoluto jurídico de la rectificación justifica que para llevarla a cabo no requiera sujetarse a solemnidad ni límite temporal alguno. La rectificación de errores materiales puede hacerse en cualquier momento, tanto de oficio como a instancia del administrado

[...]

*La libertad de rectificación material plantea, sin embargo, ciertas dificultades en la medida en que la Administración puede intentar invocarla para, a través de ella, llegar a realizar verdaderas rectificaciones de concepto sin atenerse a los trámites rigurosos que establecen los artículos 102 y 103 de la propia LPC [se refiere a la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho y al recurso de lesividad]. El problema radica, pues, en determinar las fronteras entre el error de hecho y el error de derecho, punto éste en el que la doctrina [...] se muestra especialmente rigurosa para evitar el posible *fraus legis*. Así, se niega el carácter de error de hecho siempre que su apreciación implica un juicio valorativo [...], o exige una operación de calificación jurídica [...] y, por supuesto, siempre que la rectificación represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto [...]*

Igualmente, se niega la libertad de rectificación en caso de duda o cuando la comprobación del error exige acudir a datos de los que no hay constancia en el expediente, por entender que el error material o aritmético [...] es solamente el error evidente [se refiere en sus palabras, al yerro que no transforma ni perturba la eficacia sustancial del acto en que se presenta]”

Así pues, para que la Administración pueda ejercer la facultad de corregir los errores formales, aritméticos o de transcripción, es necesario que el error sea evidente, esto es, que no modifique la “eficacia sustancial del acto en que existe” o, como lo ha dicho el Consejo de Estado, que no afecte el contenido sustancial del acto administrativo que se corrige.

Asimismo, la apreciación del error descarta una “operación de calificación jurídica”, como lo precisó la doctrina, y la corrección de este no puede alterar fundamentalmente el sentido del acto corregido.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Aranzadi S.A, Decimotercera Edición, 2006, páginas 665 y 666.

Por lo anterior, y por tratarse de un yerro que no es determinante, es que un error aritmético o de transcripción puede corregirse en cualquier tiempo.

En ese orden de ideas, la liquidación u “operaciones” efectuadas por la entidad demandada UGPP en el acto demandado, Resolución RDP021458 del 24 de mayo de 2017, con la finalidad de cobrarle al accionante los aportes adeudados no es un error formal, ni un error aritmético, que pueda ser corregido al amparo del artículo 45 del CPACA.

Sobre el error aritmético susceptible de corrección, señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-875 de 2000, lo siguiente:

*“El error aritmético es aquel que surge de un cálculo meramente aritmético cuando la operación ha sido erróneamente realizada. En consecuencia, su corrección debe contraerse a efectuar adecuadamente la operación aritmética erróneamente realizada, **sin llegar a modificar o alterar los factores o elementos que la componen...**” (negrilla fuera de texto)*

Con base en lo anterior, no puede considerarse un error de esta naturaleza cuando se llevan a cabo otras operaciones aritméticas, fundadas en distintos periodos y que pasan de calcularle al accionante como aportes para pensión, la suma de \$ 1.379.708, a calcular por el mismo concepto el valor de \$ 53.491.734.

Al revisar la Resolución RDP 005026 en ella se señaló expresamente “*de conformidad con el fallo objeto de cumplimiento la liquidación de aportes sobre los factores salariales a los que no se le hicieron descuento se realizó desde el año 1990 al año 1994*” (fl. 37), mientras que el acto demandado Resolución 021458, señaló que “*los aportes adeudados por parte del empleador serán distribuidos de forma proporcional entre los empleadores a los que el interesado prestó sus servicios en su vida laboral*” (fl. 16).

Es evidente que el periodo calculado en la resolución RDP 005026, sólo correspondió a cinco años conforme lo ordenó el fallo judicial, mientras que en la Resolución 021458, el periodo calculado correspondió a toda la vida laboral, cálculo que excede lo ordenado en los fallos objeto de cumplimiento y por ende crea una situación jurídica nueva que afecta los intereses del actor, en particular el valor de su mesada pensional que a la postre resultó disminuido.

En consecuencia, no se cumplen los supuestos de hecho de la norma jurídica invocada como fundamento de derecho del acto administrativo, toda vez que de su contenido y concretamente de su parte resolutive, no se desprende una simple corrección o modificación de carácter formal, en la medida en que la situación jurídica del accionante resulta ostensiblemente diferente al punto de afectarlo de manera sustancial.

Por el contrario, el acto con el que la entidad demandada pretende liquidar los aportes a cargo del señor CASTELLANOS PEÑA, resulta ser un nuevo acto administrativo, que en rigor no modificó sino revocó los numerales octavo y noveno de la Resolución RDP 5026 de 13 de febrero del mismo año, y en su lugar dispuso un descuento por una cifra

ostensiblemente mayor a la ordenada en el acto primigenio y, se reitera, tomando como base de liquidación una muy distinta a la dispuesta en este último.

En el mismo sentido se refirió el Tribunal Administrativo de Boyacá, en la providencia proferida el 12 de noviembre de 2019⁸, por la cual resolvió el recurso de apelación presentado por la UGPP, contra el auto por el cual este despacho judicial, decretó la medida cautelar dentro del sub-judice, cuando señaló:

En segundo lugar, si la modificación se fundamenta en errores aritméticos, estos deben ser simplemente formales para que sea procedente una corrección oficiosa en cualquier tiempo. Pero si el objeto del acto de ejecución es determinar una suma líquida de dinero a descontar y el supuesto error se encuentra en su cálculo, llevar a cabo lo anterior significaría la realización de cambios al sentido material de la decisión, en contravía de lo previsto en el artículo 45 del CPACA⁹.

(...)

Por consiguiente, para esta Corporación, la Resolución RDP 021458, sí modificó una situación jurídica particular del actor, y por tanto, se configuró la revocatoria directa sin el consentimiento expreso, previo y escrito del titular del derecho, como pasa a verse¹⁰.

Por lo expuesto, es claro para el despacho que nos encontramos frente a un acto administrativo viciado de nulidad por falsa motivación al invocar una norma que no concuerda con el contenido del mismo; señalando que es un acto administrativo de mera corrección cuando en realidad corresponde al acto por el cual se revocan directamente los artículos octavo y noveno de la Resolución RDP 5026 de 2017.

Ahora, si bien en los hechos de la demanda se hace referencia a que, a juicio del actor, la suma deducida por la UGPP por concepto de aportes a pensión resulta desproporcionada, este tópico debe ser ventilado en el proceso ejecutivo que eventualmente se promueva con fundamento en las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por el Juzgado Primero Administrativo de Tunja y el Tribunal Administrativo de Boyacá, de fechas 24 de noviembre de 2015 y 31 de agosto de 2016, respectivamente, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 2013-000129.

En efecto, el cálculo de las sumas que por concepto de aportes a pensión se deban deducir de la mesada a cargo del señor CASTELLANOS PEÑA, entra en el terreno del cumplimiento de la sentencia judicial, pues de manera expresa y clara, en el numeral segundo de la parte resolutive, el Tribunal Administrativo de Boyacá, ordenó:

(...)

⁸ Folios 166-180

⁹ "(...) ARTÍCULO 45. CORRECCIÓN DE ERRORES FORMALES. En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

¹⁰ Folio 177 cuaderno 2

De la condena y sobre los factores a tener en cuenta para la reliquidación de la pensión jubilación reconocida la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL UGPP, deberá realizar los descuentos que no se hubieran efectuado al Sistema General de Salud y Pensiones, durante los últimos cinco (5) años de la vida laboral del actor, por prescripción extintiva en el porcentaje que le corresponda (...)

Así las cosas, la inconformidad del actor en punto de la liquidación efectuada por la UGPP para dar cumplimiento a la orden de descuento por concepto de aportes al sistema general de pensiones, debe ser ventilada en el escenario del proceso ejecutivo, toda vez que el legislador ha calificado las sentencias proferidas por esta jurisdicción como verdaderos títulos ejecutivos, como lo establece el artículo 297 del CPACA, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 297. TÍTULO EJECUTIVO. *Para los efectos de este 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.

En esa medida, la labor que le corresponde a este despacho en el *sub-examine*, consiste en establecer si el acto acusado se encuentra incurso en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, más no determinar si la entidad accionada cumplió o no en debida forma las sentencias judiciales, a través de la liquidación de las sumas que debió descontar la entidad demandada por los conceptos antes mencionados.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, frente al punto previamente señalado sostuvo en la providencia proferida al interior de este proceso, el 12 de noviembre de 2019, en la cual confirmó el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, lo siguiente:

En este contexto, por regla general las controversias relacionadas con el cumplimiento de las decisiones judiciales deben ventilarse a través del proceso ejecutivo. Sería opuesto al derecho a la tutela judicial efectiva que un litigio ya decidido pudiera reabrirse, con lo cual nunca existiría una resolución definitiva del debate, o que para lograr el acatamiento del fallo fuera necesario impulsar un proceso ordinario similar al empleado para obtener el reconocimiento del derecho.

La existencia y seguridad de la obligación permiten adelantar el cobro de la acreencia sin que al deudor le esté permitido cuestionar su fuente, ya que la inmutabilidad e intangibilidad de la sentencia no le dejan alternativa diferente a acatarla, conforme se indicó en precedencia. Sin embargo, en la práctica es posible advertir varias vicisitudes en el trámite del cumplimiento de los fallos, las cuales tienen la potencialidad de poner en riesgo su efectividad y afectar los derechos reconocidos en sede judicial.

*Particularmente, tratándose de procesos en los que se reconoce o reliquida una pensión, el aspecto relativo a la **vía procesal adecuada para discutir inconformidades frente al***

monto de los aportes al Sistema General de Seguridad Social ha generado dificultades, teniendo en cuenta que, aun cuando esta es una acreencia que hace parte

de la sentencia (ya sea que quede plasmada expresamente en la decisión o, en todo caso, surja por ministerio de la ley), no entra al patrimonio del pensionado sino que se destina a la financiación del sistema.

Para la Sala, el parámetro aplicable para este caso, tal y como ya lo había sostenido la Corporación en pleno, con el fin de garantizar la efectividad de la tutela que la jurisdicción ofrece al ciudadano, es el siguiente:

.-. Si luego de dictada la sentencia la entidad expide un acto para darle cumplimiento y en él determina el monto de los aportes, pero más adelante reliquida de oficio esa suma, la inconformidad del pensionado frente a los nuevos valores debe ventilarse a través de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho:

En principio, el acto por medio del cual la entidad pretende dar cumplimiento a la sentencia es de ejecución y, por ende, no es susceptible de control jurisdiccional. Sin embargo, si con posterioridad aquella de oficio modifica los valores determinados previamente por concepto de aportes, este acto pierde dicha connotación y se convierte en definitivo, al alterar la situación jurídica del ciudadano:

(...)

Para la Sala, la actuación de la Administración enfilada a cumplir el fallo no puede repercutir en un déficit en las garantías que protegen al ciudadano al que se le ha reconocido un derecho. El que se trate de un acto que se profiere de oficio y sin conexión temporal con el acto de cumplimiento de la sentencia (contrario a aquel que resulta de la interposición de recursos) hace que se desvanezca la unidad de contenido y de fin de la actuación y, como consecuencia, nazca una situación nueva sujeta al control de la jurisdicción.”(fl. 173-174 Cuaderno de medida cautelar)

Es claro entonces que, si bien se examina la legalidad de un acto administrativo definitivo como el contenido en la Resolución RDP 021458 del 24 de mayo de 2017, que en efecto alteró oficiosamente la situación jurídica creada mediante el acto administrativo que le precedió, esto es, la Resolución RDP 05026 del 13 de febrero del mismo año, por la vía de la modificación de los valores determinados por concepto de aportes, el alcance de este fallo se limita al control de legalidad del primer acto mencionado, más no a esclarecer si los fallos judiciales se cumplieron en debida forma, asunto propio del proceso ejecutivo.

Sobre este particular, en el proveído citado en precedencia, el superior funcional destacó lo siguiente:

Lo antedicho tiene varias consecuencias. Para el pensionado, la vía procesal adecuada para discutir la legalidad de la decisión que ordena un mayor aporte sería entonces el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. **No obstante, la decisión de ese proceso ordinario no podría exceder el restablecimiento que automáticamente se derivaría de la nulidad, esto es, volver las cosas a su estado anterior, pues de lo contrario el juez ordinario estaría inmiscuyéndose en aspectos referidos al cumplimiento original de la sentencia, que requieren de un juicio ejecutivo.** Dicho de otra forma, aunque proceda la acción ordinaria, el juez que la conoce no puede entrar en discusiones que se alejen de la alteración de la situación jurídica previa y correspondan al proceso de ejecución. Negrilla del despacho.

Dicho lo anterior, procede el Juzgado a analizar otro de los argumentos expuestos en el concepto de violación de la demanda, cual es el atinente al desconocimiento del debido proceso, concretado en la causal de nulidad denominada como violación del derecho de audiencias y defensa.

6.5. Nulidad del acto por desconocimiento del derecho de audiencia y defensa:

Como se dejó sentando en líneas precedentes, el acto administrativo acusado a través del presente medio de control, en efecto no se limitó a corregir errores puramente formales contenidos en la Resolución RDP 5026 de 13 de febrero de 2017, pues en definitiva constituye una decisión que revocó en forma directa los numerales octavo y noveno de la aquel acto administrativo, de modo que la entidad demandada se encontraba compelida a adelantar el procedimiento establecido en la Ley para dichos efectos.

De conformidad con lo establecido en el 93 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades administrativas se encuentran facultadas para remover del mundo jurídico sus propios actos, ya sean de carácter general y abstracto o particular y concreto, de oficio o a solicitud de parte, en los siguientes eventos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

Ahora bien, la facultad de la Administración para revocar directamente un acto administrativo de contenido particular y concreto se encuentra limitada, en el sentido de que el mismo *“no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular”*, conforme a lo establecido en el artículo 97 del CPACA.

La Corte Constitucional de manera reiterada¹¹ ha establecido que cuando la Administración revoca de manera directa un acto administrativo de contenido particular y concreto que ha creado situaciones jurídicas y ha reconocido derechos de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, desconoce el debido proceso. Por lo tanto, en estos casos procede *“no sólo los recursos gubernativos ordinarios como medio de que la propia administración evite el quebrantamiento de la norma superior de derecho, sino la*

¹¹ Sentencias T-548 de 1993 MP Alejandro Martínez Caballero, T-142 de 1995 MP Carlos Gaviria Díaz, T-144 de 1995 MP MP Hernando Herrera Vergara, T-189 de 1995 MP Hernando Herrera Vergara, T-292 de 1995 MP Fabio Morón Díaz, T-163 de 1996 MP Vladimiro Naranjo Mesa, T-352 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-557 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T-622 de 1996 MP Antonio Barrera Carbonell, T-328 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara, T-336 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-386 de 1998 MP Carlos Gaviria Díaz, T-436 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T-441 de 1998 MP Antonio Barrera Carbonell, T-024 de 1999 MP Antonio Barrera Carbonell, T-533 de 1999 MP Carlos Gaviria Díaz, T-263 de 2000 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-264 de 2001 MP Alfredo Beltrán Sierra, T-427 de 2003 MP Jaime Araujo Rentería, T-057 de 2005 MP Jaime Araujo Rentería, T-464 de 2006 MP Jaime Córdoba Triviño, T-460 de 2007 MP Marco Gerardo Monroy Cabra, T-526 de 2007 MP Álvaro Tafur Galvis, T-600 de 2007 MP Jaime Córdoba Triviño, T-524 de 2008 MP Mauricio González Cuervo, T-338 de 2010 MP Juan Carlos Henao Pérez, T-949 de 2010 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-477 de 2011 MP María Victoria Calle Correa, T-008 de 2012 MP Nilson Pinilla Pinilla, T-234 de 2015 MP (E) Martha Victoria Sáchica Méndez.

acción contenciosa en donde, además de la nulidad del acto, se obtenga el restablecimiento del derecho conculcado”.

La prohibición de revocar actos administrativos de contenido particular y concreto, sin lugar a dudas encuentra fundamento en la garantía de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos y, por supuesto, en el principio de inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo¹².

La Corte Constitucional¹³ ha establecido la importancia del consentimiento del titular del acto administrativo que pretende ser revocado o modificado por la Administración en forma directa, pues de no contar con dicha autorización la autoridad pública deberá acudir a la jurisdicción administrativa para demandar su propio acto a través de la acción de lesividad.

En la sentencia T-748 de 1998, la Corte Constitucional señaló:

“La falta de anuencia por parte del titular del derecho no puede tomarse como un simple requisito de forma. Por el contrario, es un requisito sustancial que garantiza principios y derechos que están en cabeza de éste, tales como el de la buena fe, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la participación del particular en las decisiones que lo afectan, así como los derechos al debido proceso y defensa. Derechos y principios que requieren de protección oportuna y eficaz, a través de medios tan expeditos como la acción de tutela, a efectos de equilibrar la relación existente entre el titular de esos derechos y la institución obligada a su reconocimiento”.

El Consejo de Estado¹⁴ de igual forma ha desarrollado la prohibición de revocar de manera directa un acto administrativo de carácter particular y concreto sin que medie el consentimiento escrito del titular, como lo destaca en el siguiente pronunciamiento:

“Si la administración produce una declaración de voluntad y crea con ella una situación concreta a favor de una persona natural y jurídica, y posteriormente advierte que ese acto se opone, en forma ostensible, a la Constitución o a la ley, o no está conforme con el interés público o social, o causa agravio injustificado a otra persona, puede revocarlo pero con el consentimiento del respectivo titular porque de lo contrario tal acto es inmodificable en la vía gubernativa y sólo es posible su anulación por jurisdicción contenciosa administrativa”

Revisando el expediente administrativo (carpeta anexa al expediente digital), se evidencia con claridad que la entidad demandada no agotó el requisito de contar con el consentimiento previo, expreso y escrito del demandante para proferir la Resolución RDP 021458 de 2017, por cuanto en su criterio y de acuerdo a lo plasmado en el acto administrativo, se trataba de un acto de simple corrección cuando en realidad modificó

¹² Sentencias T-347 de 1994 MP Antonio Barrera Carbonell y T-355 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero

¹³ Sentencia T-163 de 1999 MP Vladimiro Naranjo Mesa

¹⁴ Consejo de Estado Sección Segunda Radicación número: 25000-23-26-000-1994-4357-01(12907), 16 de febrero de 2001 MP Ricardo Hoyos Duque

sustancialmente la situación jurídica del demandante, como se concluyó en acápites anteriores.

Por lo tanto, la entidad demandada infringió el debido proceso consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, encausándose en la causal de nulidad denominada “*expedición del acto con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa*”, de modo que esta circunstancia se erige en una razón adicional para declarar su nulidad.

Con respecto a lo argüido por la parte actora, en el sentido que la resolución RDP 021458 de 2017, no fue notificada en debida forma, cabe señalar que en el expediente obran las siguientes pruebas sobre dicho trámite:

- Se evidencia a folio 391 del expediente administrativo, comunicación sin fecha dirigida al señor (a): CASTELLANOS PEÑA JAIME ANTONIO, a la calle 19A Sur, 37 - 95 VILLAVICENCIO - META
Radicado N°: SOP201701013069
Asunto: Citación para notificación de Resolución No RDP 021458 24 MAY 2017 NOT_PD 356099
Con un sello de devolución por (desconocido) de fecha 30 de mayo de 2017 (fl. 392)
- De igual forma, se observa a folio 2 del expediente administrativo, NOTIFICACIÓN POR AVISO NOT_PD 356099 sin fecha, dirigida Señor (a): JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA CALLE 19A SUR 37 95 META-VILLAVICENCIO. Por intermedio de este aviso se notifica la RDP21458 DEL 24 DE MAYO DE 2017, donde se advierte que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso. Anexo: Copia íntegra de la Resolución.
- Finalmente, a folio 19 y 20 del cuaderno principal, se avizora la notificación por correo electrónico dirigida a Luis Alfredo Rojas León, apoderado del señor Jaime Antonio Castellanos y por la cual le notifican la Resolución RDP 021458 de 24 de mayo de 2017; señalándole que se entiende notificado con el recibo del correo electrónico y que contra la misma no posee recurso alguno.

Nótese entonces que, aunque la entidad demandada intentó la notificación del acto administrativo, ésta resultó fallida al enviarla a una dirección en la cual el demandante ya no residía y, posteriormente, envió la notificación por aviso (y no personal) a una nueva dirección que se conocía previamente, esto es, a la Vereda Cristales del Municipio de Barbosa, Santander (fol. 152), y a la postre llevó a cabo la notificación a través del correo electrónico aportado por el apoderado del actor, el 17 de enero de 2018, siendo entonces en esta última fecha que realmente se perfeccionó la diligencia y se tiene certeza del conocimiento del acto.

Es claro entonces que la entidad demandada procedió a ejecutar el acto administrativo en mención, a través del descuento ordenado a la mesada pensional del señor JAIME ANTONIO CASTELLANOS PEÑA, desde el mes de agosto de 2017, haciendo efectivo un valor correspondiente a \$746.405, por concepto de descuentos por aportes (fl. 21-29)

No obstante, la falta de notificación o las irregularidades en la misma, no afecta la validez del acto administrativo y, por la misma razón, no constituye causal de nulidad sino que afecta la eficacia u oponibilidad de la decisión, como lo ha decantando con amplitud la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

De igual forma, poner en conocimiento los actos administrativos a través de actuaciones como la notificación, es una manifestación del principio de publicidad, el cual incide en la eficacia de las decisiones administrativas al definir la oponibilidad para los interesados y el momento desde el cual es posible controvertirlas. En ese sentido, ha explicado esta corporación:

“La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones, las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal”.

Lo anterior significa que, si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas. Así lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 72^[31], donde el legislador prevé que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión¹⁵.

Por lo tanto, además de ser la Resolución RDP 021458 del 24 de mayo de 2017 un acto nulo, como así se declarará en este proveído por lo expuesto en precedencia; también resultaba ser un acto ineficaz y, por lo tanto, no podía haberse ejecutado..

6.6. Del restablecimiento del derecho

El accionante pretende como restablecimiento del derecho que se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, rembolsar debidamente indexados los valores descontados con ocasión a la aplicación del acto demandado.

Quedó probado en el plenario que al accionante le debitaron la suma de \$746.405, por concepto de descuentos por aportes (fl. 21-29), suma que en principio debía mantenerse hasta el decreto de la medida cautelar adoptada por este despacho judicial, el 30 de mayo de 2019 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el 12 de noviembre

¹⁵ Sentencia T-404 de 2014.

siguiente; no obstante, no existe en el plenario prueba de la fecha en que cesaron los aludidos descuentos, lo cual torna imposible estimar una suma a ser reintegrada.

No obstante, se ordenará la devolución de todo lo descontado por concepto de “reintegros Nación descuentos por aporte” que la entidad demandada UGPP hubiera realizado al señor Castellanos Peña, en cumplimiento de la Resolución RDP 021458 del 24 de mayo de 2017, suma que deberá ser actualizada de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado.

6.7 Excepciones

El despacho no hará pronunciamiento alguno, por cuanto la entidad demandada solo propuso las excepciones previas denominadas ineptitud sustantiva de la demanda – acto no susceptible de control jurisdiccional, caducidad, cosa juzgada e indebida escogencia de la acción, las cuales por su naturaleza fueron resueltas en la audiencia inicial celebrada el 5 de diciembre de 2019 (fl. 168)

7. Costas procesales.

Guiado el Juzgado por el criterio objetivo valorativo para la imposición de costas procesales, esbozado entre otras providencias en la sentencia de 7 de abril de 2016, emitida por el Consejo de Estado, con ponencia del Doctor WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, en el radicado 1291-2014, en el presente asunto, considera el Despacho que hay lugar a su imposición pues al margen de cualquier consideración subjetiva en torno al comportamiento de las partes, es evidente que la parte vencedora, en este caso los demandantes, han tenido que incurrir en gastos de defensa judicial, expresados tanto en recursos físicos (papelería, cds, etc) como en la contratación del apoderado para la defensa de sus intereses.

A título de agencias en derecho, el Juzgado considera razonable imponerlas en proporción al 4% del valor de la cuantía señalada en la demanda, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo PSAA16-10554 del Agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, que equivale a \$ 238.849 en favor de la parte actora, las cuales se liquidaran de conformidad con lo establecido en los artículos 365 y 366 del CGP-.

Por lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1. Declárese la nulidad de la Resolución No RDP -21458 del 24 de mayo de 2017, proferida por la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, por medio de la cual modifica la Resolución RDP-5026 del 23 de febrero de 2017, a través de la cual se reliquida la pensión del señor Jaime Antonio Castellanos Peña, en cumplimiento de una sentencia judicial.
2. A título de restablecimiento del derecho, ordénese la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, devolver la totalidad de la suma descontada por concepto de “reintegros Nación descuentos por aporte” que la entidad demandada UGPP hubiera realizado al señor Jaime Antonio Castellanos Peña, identificado con CC No 7.300.955, en cumplimiento de la Resolución RDP 021458 del 24 de mayo de 2017.
3. La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP, hará la actualización sobre las sumas descontadas y adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

4. La UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP-, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.
5. **CONDENAR** en costas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRESTACION SOCIAL UGPP y a favor del demandante, por lo señalado en la parte considerativa.

Se imponen como agencias en derecho, el 4% del valor de la cuantía señalada en la demanda (fl. 14), de conformidad con lo establecido en el Acuerdo PSAA16-10554 del Agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, suma que

equivale a \$238.849 en favor de la parte actora, las cuales se liquidaran de conformidad con lo establecido en los artículos 365 y 366 del CGP

6. Ejecutoriado este fallo, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias que sean necesarias. Si existen remanentes devuélvanse a la parte que corresponda

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Javier Leonardo López Higuera', written over a horizontal line.

JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 150013333010-2018-00165-00
Demandante: FELINARCO CASTELLANOS PEÑA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Revisado el expediente se encuentra que la Secretaría del Despacho realizó la liquidación de las costas (fl. 314), y como quiera que esta se encuentra acorde con la sentencia proferida en audiencia de alegaciones y juzgamiento el dos (2) de diciembre de 2019, y se han cumplido los parámetros y procedimientos para la liquidación a que hace alusión el artículo 366 del C.G.P., se dispone **APROBAR** la liquidación en comento.

Finalmente, si no hubiese más actuaciones pendientes, **ARCHIVAR** el expediente, conforme lo dispuesto en el numeral 4º de la parte resolutive de la sentencia del dos de diciembre de 2019.

Notifíquese y cúmplase

JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 150013333012-2019-00191-00
Ejecutante: **HECTOR ANDRES FONSECA FONSECA**
Ejecutado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES
Medio de Control: **EJECUTIVO**

Mediante memorial enviado al correo electrónico del despacho, el pasado 05 de mayo (fl. 141-142) el apoderado judicial del ejecutante solicita se requiera a la entidad accionada, a fin de que dé cumplimiento a lo ordenado en sentencia proferida el pasado 1 de marzo de 2021.

Recuerda el despacho que mediante providencia proferida el 25 de febrero de 2021, se dispuso (fl.133-139):

1. *De acuerdo con lo establecido en el artículo 440 del CGP, se ordena Seguir adelante la ejecución, a favor del señor HECTOR ANDRES FONSECA FONSECA y en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, en la forma establecida en el auto de auto de 8 de octubre de 2020 (f. 63 a 67), mediante el cual se libró mandamiento de pago.*
2. *Condénese en costas a la ejecutada como lo autoriza el artículo 440 y 365 del CGP. Por Secretaría tácnense en la forma prevista en los artículos 365 y 366 ibídem. Se fija como agencias en derecho el 3% sobre el valor determinado por el que se libró el mandamiento de pago, y de acuerdo a la actuación surtida en el transcurso procesal, asciende a la suma de CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$56.557) a favor de la parte ejecutante.*
3. *En firme esta providencia, procédase a la liquidación del crédito y costas, en la forma y condiciones establecidas en el artículo 446 del C.G.P.*

La anterior providencia fue notificada por estado oral No 15 el 01 de marzo de 2021, sin que contra la misma se presentara recurso alguno; es decir que la misma se encuentra ejecutoriada.

En relación con la solicitud del ejecutante, de requerir el cumplimiento de la providencia citada, éste despacho debe señalar que la esencia del proceso ejecutivo son las medidas cautelares, atendiendo la naturaleza del proceso mismo, habida consideración que es a través de esta herramienta procesal que la persona a la cual se le ha reconocido la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, logra materializarla o hacerla efectiva.

Sobre el particular ha señalado la Corte Constitucional¹ en sentencia de constitucionalidad:

“4- La Constitución pretende asegurar una administración de justicia diligente y eficaz (CP art. 228). Y no podía ser de otra forma pues el Estado de derecho supone una pronta y cumplida justicia. Esto significa no sólo que los jueces deben adoptar sus decisiones en los términos establecidos por la ley, sino que, además, sus decisiones deben ser ejecutadas y cumplidas, ya que poco sentido tendría que los jueces resolvieran las controversias, pero sus decisiones resultarían inocuas en la práctica, al no poder ser materialmente ejecutadas.

Ahora bien, el inevitable tiempo que dura un proceso puede a veces provocar daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante. Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana. Y tales son precisamente las medidas

¹ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-490 de 2000. Referencia: expediente D-2650. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 327 y 513 del Código de Procedimiento Civil (parciales), modificados por el decreto 2282 de 1989, artículo 1º numerales 153 y 272. Actor: Rodrigo Ocampo Ossa. Temas: Medidas cautelares, eficacia de la justicia, acceso a la justicia, buena fe y debido proceso. Posibilidad de que el legislador autorice la ejecución, sin previa notificación, de medidas cautelares. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. Santa Fe de Bogotá, cuatro (4) de mayo de dos mil (2000).

cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada.

Por ello esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido²”

Así las cosas, el despacho se abstendrá de pronunciarse respecto de la solicitud allegada por el ejecutante, como quiera que son las medidas cautelares el mecanismo procedente para hacer efectiva la obligación reconocida en el proceso declarativo.

Así mismo se le recuerda que a las partes que es su deber dar cumplimiento a la orden señalada en el numeral tercero del auto que sigue adelante la ejecución, con el fin de continuar con la siguiente etapa del proceso ejecutivo, que corresponde a la liquidación del crédito y las costas.

Por lo expuesto,

RESUELVE

ABSTENERSE de pronunciarse respecto de la solicitud presentada por el apoderado del ejecutante el 03 de mayo de 2021 vista a folios 141-142, por las razones expuestas en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase



JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez

² Ver sentencias C-054 de 1997, MP Antonio Barrera Carbonell , C-255 de 1998, MP Carmenza Isaza y sentencia C-925 de 1999, MP Vladimiro Naranjo Mesa



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 15001-33-33-010-2020-00034-00
Demandante: **FREDY HERNAN QUINTERO CASTELLANOS**
Demandado: Instituto de Transito de Boyacá
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial, para proceder de conformidad.

OBEDECER Y CUMPLIR lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia del 12 de mayo de 2021, a través de la cual confirmó el auto del 13 de noviembre de 2020, proferido por este Despacho Judicial, que rechazó la demanda.

En firme esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, en cumplimiento del numeral segundo de la parte resolutive de la providencia proferida en primera instancia por este despacho judicial.

Notifíquese y cúmplase

JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA

Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación : 15001333301020210003700
Demandante : INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA E.S.E
Demandado : UNIÓN TEMPORAL MEDISALUD
Medio de control : EJECUTIVO CONTRACTUAL

Ingresa el expediente remitido de la Superintendencia Nacional de Salud, para avocar su conocimiento. Sin embargo, se advierte que no es esta la jurisdicción la competente para conocer esta clase de asuntos sino la ordinaria en su especialidad civil, de manera que se declarará la falta de jurisdicción y se ordenará remitir las diligencias ante el juez competente.

I. ANTECEDENTES

El Instituto Nacional de Cancerología ESE, a través de apoderada judicial, presentó demanda (fls. 1-93) contra la Unión Temporal MEDISALUD, ante la Superintendencia Nacional de Salud, en virtud de la función jurisdiccional atribuida en el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, consistente en resolver *“conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud”*.

Lo anterior, ya que pretende el reconocimiento y pago de la factura No. 5258714, por un valor total de CINCUENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (\$51.088.338.63), además del valor resultante de los intereses moratorios.

Se indica en la demanda que los servicios objeto de la factura, fueron prestados con ocasión del contrato de prestación de servicios de salud No. 018-18, suscrito el 01 de marzo de 2018 con la entidad demandada bajo la modalidad de evento, para los afiliados pensionados y sus beneficiarios del Fondo de prestaciones sociales del magisterio región 4, conformada por los Departamentos de Boyacá, Meta y Casanare con vigencia de (12) meses y prórroga automática por el mismo término.

Se narra que a pesar de ser presentada la mencionada factura junto a la cuenta de cobro No. 45614 el 14 de noviembre de 2019, en la sede del ente demandado en la ciudad de Tunja, Boyacá, fue objeto de glosa (devuelta), y por ende, no se procedió a su pago.

La Superintendencia Nacional de Salud, a través de auto del 18 de junio de 2020, rechazó la demanda, indicando que la competencia otorgada por el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, se limitaba a resolver los conflictos de devoluciones y/o glosas, dentro del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, el cual, al tenor del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, excluía a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y como en este caso la factura objeto de cobro se había generado por un servicio de salud a favor de estos usuarios, a través de la Unión Temporal MEDISALUD, no era de su conocimiento, procediendo a efectuar la remisión de la demanda a esta jurisdicción (fls. 94-97)

CONSIDERACIONES

Respecto a la competencia para conocer procesos ejecutivos derivados de los contratos Estatales, el artículo 75 de la ley 80 de 1993, establece:

“(...) el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa”

En concordancia con lo anterior, el artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) consagra la regla general de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el que estipula:

“(...) está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.”

Por su parte, el numeral 6 ibidem, indica que esta jurisdicción conocerá de los siguientes procesos:

“(...) ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.”

En armonía con lo anterior, el numeral 3 del artículo 279, ídem precisa:

“3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.”

A su vez, el artículo 15 del CGP establece la cláusula general y residual de competencia, en la cual atribuye el conocimiento a la jurisdicción ordinaria de todo asunto que no esté asignado expresamente por la ley a otra jurisdicción, al igual, establece la competencia de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil respecto de todo asunto no atribuible expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria.

Así las cosas, se advierte que esta jurisdicción tiene competencia para conocer de los procesos ejecutivos, cuando el título ejecutivo del cual se predique la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, sea un contrato estatal, o se trate de actos administrativos expedidos con ocasión de la relación contractual.

Ahora bien, cuando lo que se pretende es el cobro forzoso de una factura cambiaria, como se realiza en el presente caso, el Tribunal Administrativo de Boyacá ha señalado que la competencia recae en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, en razón a la cláusula residual de competencia, como a continuación se cita de reciente pronunciamiento:

“Al respecto, al resolver conflictos negativos de jurisdicción, la otrora Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura manifestó en varias oportunidades que, al ser las facturas de venta títulos ejecutivos autónomos, no devienen de los contratos estatales suscritos entre las mismas partes. En tal sentido, la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de su ejecución. Al respecto, dicha Corporación señaló:

‘La demanda ejecutiva contra una Empresa Social del Estado para el cobro de facturas de venta que corresponden al suministro de insumos médicos y hospitalarios es competencia de la jurisdicción ordinaria. La base del recaudo ejecutivo no es una condena impuesta por la jurisdicción administrativa, no deviene de un contrato estatal, sino del cobro ejecutivo de títulos valores, en este caso facturas de venta, las cuales se asemejan para sus efectos legales a las letras de cambio. Los únicos títulos ejecutivos de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa son los señalados en el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.’¹

Recientemente, en providencia del 12 de agosto de 2020², la citada Corporación desató un conflicto negativo de jurisdicciones -ordinaria y de lo contencioso administrativo-, de similares contornos. Allí recordó que ‘el elemento determinante del juez natural en el presente asunto, no puede ser otro que el propio documento que se quiere hacer valer como título valor (...)’. En tal sentido, concluyó que cuando se aducen como título ejecutivo facturas cambiarias, su ejecución compete a la jurisdicción ordinaria. Ello, porque como lo establece el artículo 619 del Código de Comercio, la literalidad y autonomía de tales títulos valores permite su ejecución independiente. Su contenido y la obligación literal que en ellos se consigna, es lo que posibilita el ejercicio de la acción cambiaria, al margen de la relación contractual.

A su turno, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado el anterior criterio y ha unificado su postura en el sentido de señalar que, en aquellos eventos en que las facturas allegadas como título ejecutivo tienen origen en la prestación de servicios de salud, la competencia para conocer de su ejecución radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. La Corporación señaló que dentro de Sistema de Seguridad Social se estructuran distintos tipos de relaciones entre sus actores, una de ellas “de raigambre netamente civil o comercial, producto de la forma contractual o extracontractual como dichas entidades se obligan a prestar el servicio”, dentro de la cual pueden utilizar como instrumento garante de las obligaciones pactadas, títulos valores de contenido crediticio, tales como las facturas cambiarias. En virtud de ello, destacó:

¹. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia 2014-00588 del 27 de marzo de 2014. M.P: Pedro Alonso Sanabria Buitrago.

². Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia del 12 de agosto de 2020. Exp: 11001010200020200018600(17468-39). M.P: Julia Emma Garzón.

'(...), es evidente que como la obligación cuyo cumplimiento aquí se demanda corresponde a este último tipo de relación, pues surgió entre la Entidad Promotora de Salud Cafesalud S.A, y la Prestadora del servicio Hospital Universitario de Bucaramanga, la cual se garantizó con un título valor (factura), de contenido eminentemente comercial, la competencia para conocer de la demanda ejecutiva, teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil'.³

Así las cosas, se tiene que la jurisdicción ordinaria es la competente para conocer de los procesos ejecutivos cuyo fundamento se encuentra dado por títulos valores tales como facturas cambiarias, máxime si las pretensiones de la demanda giran en torno a su ejecución y no a la del contrato como tal. Así lo reiteró la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura al concluir que '(...) son tramitables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sólo los procesos ejecutivos, cuando los títulos ejecutivos se deriven de las obligaciones contenidas en contratos estatales, agregando además las situaciones contenidas en el inciso 6 del artículo 104 de ley 1437 de 2011, las cuales tampoco corresponde a las pretensiones de la demanda como fuentes de la obligación perseguida en esta oportunidad.'⁴

... En suma, tal como se deriva literalmente de la causa petendi y de las pretensiones de la demanda, la ejecución no se predica de las obligaciones contenidas en los contratos estatales, sino en las facturas cambiarias. Las cuales, al tenor de lo consignado en los artículos 780 y ss del Código de Comercio, pueden ser objeto de acción cambiaria.

En atención a lo expuesto, se tiene que la competencia para conocer del presente proceso ejecutivo, corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil. En tal sentido, como lo impone al artículo 168 del CPACA y en atención al factor cuantía y territorial según las previsiones de los artículos 20, 25, 26.1 y 28.3 del CGP, se ordenará la remisión de las diligencias ante los Juzgados Civiles del Circuito de Guateque – Reparto, para lo pertinente. Conforme a dichas normas i) los Jueces Civiles del Circuito conocen de los procesos de mayor cuantía -superiores a 150 SMLMV-, y ii) respecto de la ejecución de títulos ejecutivos es competente el juez del lugar de cumplimiento de las obligaciones'⁵.

En conclusión, la jurisdicción contenciosa administrativa es competente para conocer de procesos ejecutivos en los que las obligaciones se deriven directamente del contrato celebrado por el ente público, en tanto que los asuntos cuya obligación se encuentra sustentada en títulos valores tales como facturas cambiarias, serán de competencia de la jurisdicción ordinaria, máxime cuando las pretensiones de la demanda giran en torno a su ejecución y no al contrato como tal.

³. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Auto APL 2642-2017 del 23 de marzo de 2017. M.P: Patricia Salazar Cuellar.

⁴. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Jurisdiccional Disciplinaria. Sentencia del 13 de abril de 2016. Exp: 11001010200020160016500(11781-28). M.P: Julia Emma Garzón.

⁵ Tribunal Administrativo de Boyacá, despacho No. 3, providencia del 10 de marzo de 2021, exp. 150013333013201900036-01, M.P Fabio Iván Afanador García.

CASO EN CONCRETO

Tal y como se colige de las pretensiones de la demanda, la ejecución no se predica de las obligaciones contenidas propiamente en el contrato de prestación de servicios de salud No. 018-18, suscrito el 01 de marzo de 2018 entre el INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA E.S.E y la Unión Temporal MEDISALUD, sino en la factura No. 5258714, por un valor total de CINCUENTA Y UN MILLONES OCHENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (\$51.088.338.63), junto a los respectivos intereses moratorios, la cual, al tenor de lo consignado en los artículos 780 y ss del Código de Comercio, puede ser objeto de acción cambiaria.

Conforme el criterio adoptado por el Tribunal Administrativo de Boyacá y que este juzgado acoge, si bien la factura cuya ejecución se invoca fue proferida con ocasión de la ejecución del contrato, ello no implica que el conocimiento del asunto corresponda a esta jurisdicción, si no a la jurisdicción ordinaria, gracias a la literalidad y autonomía que caracteriza a los títulos valores.

En consecuencia, el expediente será remitido a los Juzgados Civiles Municipales de Tunja (reparto), para que asuman su conocimiento, conforme a las reglas de competencia previstas en los artículos 18, 25, 26.1 y 28.3 del CGP.

En mérito de lo anterior, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta jurisdicción para conocer del presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, remitir el expediente ante los Juzgados Civiles Municipales de Tunja – Reparto, para lo pertinente.

TERCERO: Por Secretaria dese de baja del inventario, dejándose las anotaciones pertinentes.

Notifíquese y cúmplase



JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
Juez



Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja

Tunja, 14 de mayo de 2021

Radicación : 150013333010-2021-00073-00
Demandante : Campo Elías Salas Hernández
Demandado : Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES
Medio de control : Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Se encuentra el Proceso al Despacho para resolver sobre la admisión de la demanda.

Revisados los presupuestos procesales, observa el Despacho que la demanda reúne los requisitos dispuestos en el artículo 162 y concordantes de la Ley 1437 de 2011, Decreto 806 de 2020 y la Ley 2080 de 2021 para su trámite, por lo que se admitirá.

De otra parte, advierte el Despacho a los accionados, que en el momento de contestar la demanda deberán tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, de lo que se desprende claramente el deber que le asiste a la parte accionada durante el término de traslado, de allegar la totalidad de las pruebas que pretenda hacer valer dentro del proceso.

En mérito de lo expuesto el despacho,

RESUELVE

1. **ADMITIR** para conocer en primera instancia, la demanda presentada a través de apoderada judicial por **Campo Elías Salas Hernández**, en contra del **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES**, como quiera que el presente medio de control reúne los requisitos legales y procesales requeridos.
2. **NOTIFICAR** personalmente a la **Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES** por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, el contenido de la presente providencia, conforme al artículo 199 de la ley 1437 de 2011, haciéndole entrega del traslado de la demanda al buzón electrónico para notificaciones judiciales.
3. **NOTIFICAR** personalmente a la señor Agente del **Ministerio Público** delegado ante esta Corporación, conforme lo señala el artículo 199 de la ley 1437 de 2011.
4. **NOTIFICAR** por estado a la parte actora, tal y como lo ordena el numeral 1° del artículo 171 del CPACA., en concordancia con el artículo 9° del Decreto 806 de 2020.
5. **NOTIFICAR** personalmente a la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, el contenido de la presente providencia, conforme lo señala el artículo 199 de la ley 1437 de 2011, enviándole el traslado de la demanda

6. Dentro del término de traslado para contestar el presente medio de control, la parte accionada deberá allegar junto con la contestación de la demanda todas y cada una de las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer dentro del presente proceso, así como el expediente administrativo que contenga los antecedentes relacionados con el proceso de la referencia, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 y párrafo primero del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.
7. De conformidad con el artículo 3 del Decreto 806 de 2020, es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de los medios tecnológicos.

Para el efecto, deberán suministrar a la autoridad judicial competente y a todos los demás sujetos procesales, las direcciones electrónicas para los fines del proceso, así como tramitar y enviar a través de estos, un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial, salvo las excepciones contempladas en el decreto en comento.

La dirección electrónica en la que se recibirán los memoriales de las partes y sus apoderados, será la siguiente: correspondenciajadmintun@cendoj.ramajudicial.gov.co. La dirección para llevar a cabo notificaciones y en la cual los apoderados deberán suministrar y actualizar sus direcciones de correo electrónico para efectos procesales, es j10admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 76 numeral 5 del C.G.P., comunicar cualquier cambio de dirección electrónica, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior.

8. **Reconocer personería** al abogado Ligio Gómez Gómez con CC No 4.079.548 con TP No 52.259 del C.S. de la J. para que obre en nombre y representación de la parte demandante de conformidad con lo establecido en el memorial poder que obra a folio 15, por contener el poder los requisitos establecidos en el Decreto 806 de 2020 y el artículo 74 y siguientes del CGP

Notifíquese y cúmplase



JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
Juez