



Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, veinte (20) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación : 2013-0218
 Demandante : GRATINIANO CARRERO BLANCO
 Demandado : CASUR
 Medio de control : EJECUTIVO

Mediante auto del 3 de agosto de 2016 este Despacho ordenó requerir al **Banco Popular**, sucursal calle 14 de Bogotá cuenta corriente (No.070000377) y al **Banco de Occidente** sucursal carrera 8 de Bogotá cuenta corriente (No.265047977) para que informaran al Despacho si los recursos depositados en dichas cuentas tenían calidad de inembargables.

En respuesta el Banco de Occidente señaló que según lo manifestado por su cliente CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL la cuenta corriente No. 265-047977 maneja recursos que pertenecen al Presupuesto General de la Nación, motivo por el cual son inembargables (fs. 17-18)

Por su parte el Banco Popular manifestó que según certificación suscrita por el Coordinador del Grupo de tesorería de la Caja de retiro de la Policía Nacional-CASUR la cuenta corriente No. 070000377, se informó que los dineros depositados forman parte de los recursos de la nación destinados para el pago de las asignaciones de retiro, por lo que gozan de inembargabilidad (Fs. 33 y 34).

Corresponde en consecuencia establecer, si pese a lo informado los dineros depositados en dichas cuentas pueden ser embargados con ocasión de este proceso, como lo considera el actor en escritos visibles a folios 1-4 y 20-21 del Cuaderno de medidas cautelares.

De igual forma, debe pronunciarse el Juzgado en esta providencia frente a la solicitud de embargo de remanentes que obra a folio 29 del cuaderno de medidas cautelares.

Se decide previas 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.

Para el caso que nos ocupa el Legislativo desde 1989, concretamente en la Ley 38¹, artículo 16 había dispuesto:

Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de la 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 la 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 Jurídico 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

¹ Normativo del Presupuesto General de la Nación

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 6, en los siguientes términos:

Artículo 6° El artículo 16 de la Ley 38 de 1989, quedará así:
"Inembargabilidad:

Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior, inembargabilidad, los funcionarios competentes la deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta".

La anterior disposición 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 6 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 las personas:

“(…) 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 la 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, 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 el recurso público en el cual reposa el interés general deba también ser garantizado 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.

Pese a ello, debe apreciarse que la Corte en esta última decisión señaló que los recursos sobre los cuales, en dichos casos debía realizarse la afectación sería precisamente los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones judiciales.

De otra parte, es necesario destacar el parágrafo 2 del artículo 195 la Ley 1437 de 2011 y el numeral 1 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, normas que de reciente expedición podrían estar llamadas a modificar el panorama expuesto. El contenido de las disposiciones es el siguiente:

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 2º. 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.

Artículo 594. Ley 1564 de 2012. Bienes inembargables.

Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. 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

(...)

Parágrafo.

Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. 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.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables.

La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Si bien de su contenido podría pensarse que el legislador habría restringido las excepciones aludidas para perseguir ejecutivamente los bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, como también lo concerniente específicamente al rubro de pago de sentencias y conciliaciones, lo cierto es que la misma Corte Constitucional en sentencia **C-543 de 2013**, pese a inhibirse para conocer sobre la exequibilidad de estas disposiciones, señaló que no habría razón para derivar en tal conclusión; **reafirmando la vigencia de las excepciones elaborados por la jurisprudencia constitucional**. Por su importancia se cita *in extensu*:

“...la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior².

Sin embargo, **contempló excepciones a la regla general** para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- i) **Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral** con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas³.
- ii) **Pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁴.
- iii) **Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**.⁵
- iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁶

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos⁷, como lo pretende el actor.

Por todo lo anterior, el demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, **porqué en estos eventos no son aplicables las excepciones al mismo cuando se encuentran cobijados por los pronunciamientos abstractos de constitucionalidad sobre la materia y que deben guiar la interpretación de los operadores jurídicos al resolver los casos concretos en relación con este principio**. La ausencia de este argumento se evidencia en la formulación de los cargos presentados por el actor, tal y como se verá a continuación.

(...)

² Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Manínez Caballero.

³ C-546 de 1992.

⁴ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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.

⁵ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

⁶ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷ La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

En particular, si se realiza una lectura sistemática del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con sus parágrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones...

Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

(...)

En esta oportunidad, la Sala considera que el cargo tampoco está llamado a prosperar por falta de los requisitos de certeza y pertinencia. El actor nuevamente se dedica a presentar hipótesis que no se derivan de los apartes normativos acusados. De otra parte, esta Corporación ha sostenido que el principio de inembargabilidad no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica, porque precisamente las excepciones introducidas vía jurisprudencial lo que pretenden es armonizar estos derechos con la protección de los recursos públicos⁸. *“Este acople de la jurisprudencia de ninguna manera supone desconocer el principio de efectividad de los derechos, en virtud del cual se ha avalado el embargo excepcional de recursos de las entidades territoriales. De lo que se trata es, simplemente, de armonizar y conciliar esos principios...”*⁹

(...)

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. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el parágrafo, 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 parágrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor. (...) – destacados fuera de texto-

Por su parte la Doctrina ha coincide en afirmar que el recurso del presupuesto general de la Nación es embargable si se encuentra ante dichas excepciones¹⁰:

“... Así las cosas, frente a los órganos y entidades que conforman el presupuesto general de la Nación, es decir, frente a las entidades de carácter nacional queda claro que rige el principio de inembargabilidad, salvo cuando el crédito que se cobre judicialmente tenga como título ejecutivo una providencia judicial condenatoria proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa (conciliaciones y sentencias); un crédito laboral o se derive de un contrato estatal. En los anteriores casos, no resulta aplicable el

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Ibidem

¹⁰ “LA ACCION EJECUTIVA ANTE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, 5ª edición, 2016 Librería Jurídica Sánchez, pg. 518

mencionado principio y serán embargables los bienes en los mismos términos que para las entidades territoriales...”

El Juzgado encuentra así mismo que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral¹¹, se ha inclinado por señalar que pese a la naturaleza inembargable de las cuentas de una Administradora de pensiones pública, la medida de embargo de tales cuentas era procedente en tanto solo así se garantizaba el derecho a la subsistencia y mínimo vital del pensionado:

“Considera el accionante vulnerados sus derechos fundamentales invocados, al librar mandamiento de pago el Juzgado accionado, el 10 de agosto de 2012 y decretar el embargo y secuestro de las cuentas bancarias de Colpensiones, **siempre que dichas sumas no tengan carácter de inembargables**, a lo cual las Entidades Bancarias cuestionadas indicaron el carácter de inembargables de las citadas cuentas.

Ahora bien, al respecto, si bien es cierto que el apoderado del actor no agotó todos los medios de defensa a efecto de controvertir la decisión cuestionada, también es cierto que el señor Romero Zambrano cuenta con una sentencia como título ejecutivo, la cual le otorgó el reconocimiento de su pensión de vejez y que no ha podido ser ejecutada, situación que ya ha sido estudiada por esta Sala Laboral, lo que permite dar aplicación a tales precedentes, como los es la sentencia 39697 de 28 de agosto de 2012, tema reiterado en providencias 40557 de 16 de octubre y 41239 de 12 de diciembre de 2012, que consideró:

“En tal sentido, esta Sala de la Corte, al ponderar los intereses públicos que se deben proteger, con los igualmente valiosos de la actora, en su calidad de cónyuge, cuya pensión de sobrevivientes fue decretada judicialmente, y ante el reprochable incumplimiento de dicha decisión, lo que la llevó a solicitar el pago coactivo de sus mesadas pensionales, estima que, en el caso concreto y particular de esta peticionaria, y por ser el único medio de subsistencia, el procedimiento dispuesto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que señala el carácter de inembargables de los recursos de la seguridad social, lesiona sus derechos a la seguridad social, a la vida, al mínimo vital y ”al pago oportuno de la pensión”, dado que somete el proceso a una completa indeterminación e indefinición, puesto que la condiciona a una serie de pronunciamientos y de requisitos que impiden el cumplimiento de la orden judicial que fue impartida inicialmente por la juez de conocimiento de embargar y secuestrar los dineros de la entidad ejecutada. Es de resaltar que será el funcionario judicial, el encargado, de acuerdo al análisis que ya realizó sobre la naturaleza de tales dineros y el marco jurisprudencial al que aludió en el auto de reiteración de la medida, de definir si se entregan o no a la parte ejecutante en desarrollo de la independencia de las decisiones judiciales, pero sin perjuicio de las responsabilidades que ellas implican”.

Así las cosas, teniendo en cuenta la posición reiterada de esta Sala de Casación Laboral en relación a los ejecutivos laborales como consecuencia de una sentencia judicial que reconocen el derecho a la pensión, la cual dada la inembargabilidad de las cuentas del Instituto de Seguros Sociales hoy Colpensiones se ocasiona la postergación indefinida del cumplimiento de la sentencia, vulnera los derechos fundamentales, al debido proceso, a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la seguridad social.

En consecuencia, se dejará sin efecto la providencia del 22 de marzo de 2013, proferida por el Juzgado Dieciocho del Circuito de Bogotá, por medio del cual se decretó el embargo y retención de dineros de propiedad de Colpensiones en los Bancos Banco Agrario, Banco Superior, Banco Popular y Banco BBVA, «siempre y cuando fueran de libre disposición», y por tanto se proceda proferir un nuevo proveído conforme a los lineamientos de la presente sentencia, **en el sentido de que es procedente la medida.-** se destaca-

Por esa misma senda, el Consejo de Estado ha considerado la vigencia de las excepciones al principio de inembargabilidad, definida en la jurisprudencia de la Corte, al precisar¹²:

¹¹ MP. JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ. STL823-2014 Radica 51775, sent. de 22 de enero de 2014.

¹² Secc. Cuarta, C. P. JORGE OCTAVIO RAMIREZ, auto de 8 de mayo de 2014, (19717)

“La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales¹³.

No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.

Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de¹⁴:

- i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹⁵;
- ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones¹⁶; y
- iii) títulos que provengan del Estado¹⁷ que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible¹⁸. 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.

(...)

El artículo 19 del Decreto 111 de 1996¹⁹ prevé que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Sin embargo, señala que “*los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias*”.

Adicionalmente, previene a los funcionarios judiciales para que se abstengan de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en este artículo, so pena de mala conducta.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el entendido 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 se indica en esta norma 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 respectivos²⁰.

En esa oportunidad advirtió la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.

En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso²¹.

¹³ Cfr. sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005.

¹⁴ Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

¹⁵ Cfr. sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

¹⁶ Cfr. sentencia C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

¹⁷ Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

¹⁸ Cfr. sentencia C-354 de 1997.

¹⁹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

²⁰ Cfr. sentencia C-354 de 1997.

²¹ Artículo 336 del C. de P. C. señala que “*La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo*. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral. – destacados fuera de texto-

Bajo este panorama, el Juzgado considera con fundamento en la jurisprudencia y la doctrina relacionada que las cuentas señaladas *ut supra* pese a su naturaleza inembargable por contener dineros del Presupuesto General de la Nación, **pueden ser embargadas**, dado que el título que se presenta en este caso además de ser una sentencia judicial, es una que ordenó a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO reajustar una asignación de retiro, es decir, un derecho prestacional de naturaleza laboral del cual además son titulares personas de la tercera edad.

No obstante, no puede dejar de considerarse que en la sentencia C-354 de 1997²², la Corte señaló expresamente que los consabidos recursos serían embargables, *“en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos”* de donde puede inferirse que no sería procedente perseguir indiscriminadamente cualquier tipo de recurso, sino se agota en primer lugar aquel que está específicamente destinado a cumplir decisiones jurisdiccionales.

Esta tesis además, está presente en la jurisprudencia del Órgano de cierre en lo contencioso administrativo, como se aprecia en el auto de 8 de mayo de 2014 transcrito en precedencia.

De esta manera entonces, para poder disponer el embargo sobre las cuentas ya referidas es necesario establecer si en alguna de ellas se contienen dineros destinados al pago de sentencias y conciliaciones judiciales, pues en tal caso, será ésta y no otra la cuenta llamada a soportar la cautela. Si por el contrario estos recursos se encuentran en otras, el interesado necesariamente habrá de solicitar su embargo antes de intentar perseguir recursos de otro carácter o destinación.

Con miras a lo señalado, el Despacho ordenará oficiar a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL, para que con destino a este proceso, y en el término de 3 días, informe: a) El estado actual del rubro de pago de sentencias y conciliaciones judiciales, precisando si tiene o no disponibilidad presupuestal para la actual vigencia. En caso afirmativo se servirá indicar el número de cuenta y entidad Bancaria en la cual se encuentra el recurso. b) certificar si alguna de las siguientes cuentas se encuentran depositados dineros para el pago de sentencias o conciliaciones judiciales: **Banco Popular,**

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa, pero cuando se hubiere apelado de aquella o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior

²² Tesis reiterada en la sentencia C-1154 de 2008

cuenta corriente (No.070000377) y **Banco de Occidente** cuenta corriente (No.265047977).

DE LA SOLICITUD DE EMBARGO DE REMANENTES.

Observa el Despacho que a folio 29 del cuaderno de medidas cautelares el apoderado de la parte ejecutante solicita lo siguiente:

“ ...procedo a solicitar comedidamente el embargo de remanentes, que resulten del proceso **15001333100520100002700** que adelanta el Juzgado quinto (05) Administrativo de Tunja, cuyo demandante es AURA ALICIA BARRERA, contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en razón a que en ese despacho está constituido un título de depósito judicial sobrante de la cancelación del crédito.

La anterior petición la hago con base en lo indicado en el art. 466 del Código General del Proceso.

BAJO LA GRAVEDAD DEL JURAMENTO, manifiesto al Despacho que la denuncia de bienes relacionados en el presente memorial pertenece a la entidad ejecutada y que obro bajo el principio de la verdad y nada más que la verdad.”

El artículo 466 del Código General del Proceso establece lo referente a la persecución de bienes embargados en otro proceso, de la siguiente manera:

“Artículo 466. Persecución de bienes embargados en otro proceso.

Quien pretenda perseguir ejecutivamente bienes embargados en otro proceso y no quiera o no pueda promover la acumulación, **podrá pedir el embargo de los que por cualquier causa se llegaren a desembargar y el del remanente del producto de los embargados.**

Cuando estuviere vigente alguna de las medidas contempladas en el inciso primero, la solicitud para suspender el proceso deberá estar suscrita también por los acreedores que pidieron aquellas. Los mismos acreedores podrán presentar la liquidación del crédito, solicitar la orden de remate y hacer las publicaciones para el mismo, o pedir la aplicación del desistimiento tácito y la consecuente terminación del proceso.

La orden de embargo se comunicará por oficio al juez que conoce del primer proceso, cuyo secretario dejará testimonio del día y la hora en que la reciba, momento desde el cual se considerará consumado el embargo a menos que exista otro anterior, y así lo hará saber al juez que libró el oficio.

Practicado el remate de todos los bienes y cancelado el crédito y las costas, el juez remitirá el remanente al funcionario que decretó el embargo de este.

Cuando el proceso termine por desistimiento o transacción, o si **después de hecho el pago a los acreedores hubiere bienes sobrantes**, estos o todos los perseguidos, según fuere el caso, **se considerarán embargados por el juez que decretó el embargo del remanente o de los bienes que se desembarguen, a quien se remitirá copia de las diligencias de embargo y secuestro para que surtan efectos en el segundo proceso.** Si se trata de bienes sujetos a registro, se comunicará al registrador de instrumentos públicos que el embargo continúa vigente en el otro proceso.

También se remitirá al mencionado juez copia del avalúo, que tendrá eficacia en el proceso de que conoce con sujeción a las reglas de contradicción y actualización establecidas en este código.”

Dado que tal norma es aplicable al procedimiento ejecutivo que se adelanta ante la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo de acuerdo con lo normado en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el Juzgado decretará la medida cautelar solicitada, para lo cual ordenará a la Secretaria del Juzgado comunicar al Juzgado Quinto Administrativo lo pertinente.

Por lo expuesto el Juzgado **Resuelve:**

1. **Previo** a la decisión que debe tomarse frente al embargo de cuentas bancarias solicitado por la parte actora, por Secretaria Oficiese a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL para que con destino a este proceso, y en el término de 3 días, informe: a) El estado actual del rubro de pago de sentencias y conciliaciones judiciales, precisando si tiene o no disponibilidad presupuestal para la actual vigencia. En caso afirmativo se servirá indicar el número de cuenta y entidad Bancaria en la cual se encuentra el recurso. b) certificar si alguna de las siguientes cuentas se encuentran depositados dineros para el pago de sentencias o conciliaciones judiciales: **Banco Popular**, cuenta corriente (No.070000377) y **Banco de Occidente** cuenta corriente (No.265047977).
2. **Se decreta el embargo de los dineros que se desembarguen o queden como remanentes** en el proceso ejecutivo con radicación **15001333100520100002700** que adelante AURA ALICIA BARRERA contra la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL que cursa en el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja. Como consecuencia de lo anterior por secretaria oficiese al Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja de conformidad con el artículo 466 del Código General del Proceso.

FABIÁN ANDRÉS RODRÍGUEZ MURCIA
JUEZ

JUZGADO DECIMO ORAL ADMINISTRATIVO TUNJA	
NOTIFICACIÓN POR ESTADO	
EL AUTO ANTERIOR SE NOTIFICO POR ESTADO	
No. <u>47</u>	DE HOY <u>21-10-16</u>
SECRETARÍA(A)	



Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, veinte (20) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación : 2014-00187
Demandante : LUIS GUILLERMO PINZÓN PÉREZ
Demandado : UGPP
Medio de control : EJECUTIVO

I. ANTECEDENTES

Mediante auto del **29 de junio de 2016** (fs 65 a 66) este Despacho libró mandamiento ejecutivo a favor del señor LUIS GUILLERMO PINZÓN PÉREZ contra la UGPP, por la suma de ONCE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL TRECIENTOS TREINTA Y CUATROVEINTICINCO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL TRECIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$25.178.318,00), por concepto de intereses moratorios desde el día 9 de mayo del año 2008 hasta el día 25 de mayo del año 2011 fecha de pago por parte de la entidad.

II. RECURSO

Una vez notificado el mandamiento ejecutivo a la entidad ejecutada (fs. 69), se presentó escrito ante este Despacho por la apoderada de la **UGPP**, quien interpone RECURSO DE REPOSICIÓN contra la providencia del 29 de junio de 2016 "*mediante el cual se libra mandamiento ejecutivo*".

Los reparos se compendian así:

- a) **Falta de claridad.** Al indicar que en la sentencia que sirven como título ejecutivo para la presente acción no se establece de manera clara y concreta la cuantía a cancelar, por lo que se podría afirmar que no contienen obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles, siendo improcedente librar mandamiento de pago, ya que si la misma no tiene el atributo de prestar mérito ejecutivo. Considera que debió agotarse de forma previa el incidente de liquidación establecido para las sentencias en abstracto.
- b) **Caducidad de la acción ejecutiva.** Aduce que la demanda ejecutiva fue presentada al cobro en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y que no se hace dentro del término establecido.
- c) **Inexistencia de título ejecutivo frente a los intereses moratorios.** Por dos razones, la primera porque la sentencia no impuso dicha obligación a la UGPP y la segunda porque el demandante no elevó la solicitud de cumplimiento de la sentencia en el término de 6 meses de que trata el artículo 177 del CCA ni de 3 meses del artículo 192 del CPACA.
- d) **No existencia de título ejecutivo idóneo para fundamentar el mandamiento de pago.** Señalando que la documentación aportada no permite edificar el mandamiento de pago contra la UGPP, dado que la condenada fue CAJANAL.
- e) **Falta de legitimación en la causa por pasiva.** Reitera que la condena se impuso a CAJANAL y no a la UGPP; que solo a partir del 8 de noviembre de 2011 UGPP asumió la atención pensional de los usuarios de CAJANAL, pero ello no se extiende al reconocimiento y pago de intereses moratorios, porque no hace parte del objeto misional de ninguna de las

entidades, y en especial de las obligaciones legales de UGPP conforme al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, Decreto 4269 de 2011 y Decreto 2776 de 2012. Señala que le corresponde al patrimonio autónomo dicha obligación, máxime cuando como obligación accesoria sigue a la determinación de dar cumplimiento a la sentencia, lo cual realizó CAJANAL.

- f) **Incompetencia del Juez.** Tras indicar que la pretensión del ejecutivo es del resorte del proceso liquidatorio, teniendo que la sentencia quedó ejecutoriada el 8 de mayo de 2008.

III. OPOSICION

La parte demandante se pronunció en el término de traslado del recurso para indicar (fs. 128-129):

Que no ha caducado la acción porque no puede aplicarse el artículo 164 de la ley 1437 de 2011, conforme lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887. Que el plazo máximo de caducidad se vencía conforme al CCA el 7 de noviembre de 2014

Que lo expresado bajo los títulos de inexistencia de título ejecutivo, no es una excepción sino un argumento de defensa. En relación con la falta de legitimación, precisó invocando pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Boyacá que si bien con la liquidación de CAJANAL la UGPP adquirió competencia para reconocer y pagar las pensiones a partir del 8 de noviembre de 2011, las reclamaciones presentadas con anterioridad serian atendidas por CAJANAL pero asumidas por UGPP después de su liquidación.

Finalmente de la incompetencia indicó que aunque se elevó solicitud en el proceso de liquidación de CAJANAL al no resolverse le corresponde a la UGPP reconocerlo conforme al Decreto 2196 de 2009.

IV CONSIDERACIONES

Se desatara el recurso teniendo en cuenta en primera medida, la procedencia de los argumentos planteados para soportar el recurso de reposición incoado.

Para el efecto, debe tenerse en consideración la siguiente normativa del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011:

Artículo 430. Mandamiento ejecutivo.

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

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

(...)

Artículo 438. Recursos contra el mandamiento ejecutivo. El mandamiento ejecutivo no es apelable; el auto que lo niegue total o parcialmente y el que por vía de reposición lo revoque, lo será en el suspensivo. Los recursos de reposición contra el mandamiento ejecutivo se tramitarán y resolverán conjuntamente cuando haya sido notificado a todos los ejecutados.”

(...)

Artículo 442. Excepciones.

La formulación de excepciones se someterá a las siguientes reglas:

1. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo el demandado podrá proponer excepciones de mérito. Deberá expresar los hechos en que se funden las excepciones propuestas y acompañar las pruebas relacionadas con ellas.
2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional, sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida.
3. El beneficio de excusión y **los hechos que configuren excepciones previas deberán alegarse mediante reposición contra el mandamiento de pago.** De prosperar alguna que no implique terminación del proceso el juez adoptará las medidas respectivas para que el proceso continúe o, si fuere el caso, concederá al ejecutante un término de cinco (5) días para subsanar los defectos o presentar los documentos omitidos, so pena de que se revoque la orden de pago, imponiendo condena en costas y perjuicios.” (Destacados del Despacho)

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que aun cuando es procedente el recurso de reposición contra el auto de mandamiento de pago, aquel solo puede edificarse en: i) defectos formales del título ejecutivo y ii) hechos que configuren excepciones previas.

De esta manera entonces el Juzgado proveerá de la siguiente manera:

CLARIDAD DEL TITULO EJECUTIVO – INCIDENTE DE LIQUIDACION

El reparo no está llamado a prosperar dado que la sentencia judicial es por definición legal título ejecutivo, como se desprende de lo establecido en el numeral 1 del artículo 297 del CPACA.

La providencia en cuestión no es oscura o ambivalente, pues de manera puntual contiene la obligación de reliquidar la pensión de jubilación del demandante, incluyendo la totalidad de los factores salariales devengados durante el año anterior a la configuración del status de pensionado, precisando la fecha de efectividad, desde la cual debía efectuarse el reconocimiento de las diferencias correspondientes y el porcentaje, de tal manera que, aun cuando no ordenó el pago específico de una suma de dinero, ello no hace que la obligación contenida allí decaiga en lo etéreo, pues la cantidad a reconocer y pagar es determinable y en la misma providencia se indica la forma de hacerlo con el ejercicio aritmético que justamente realizó la entidad para poder disponer el cumplimiento de la decisión conforme a la resolución PAP 031277 de 28 de diciembre de 2010

Al respecto el Consejo de Estado ha indicado que la condena es en concreto y por tal razón no es procedente la promoción del incidente de liquidación, cuando en la providencia se dan las pautas para efectuar el cálculo correspondiente. Así lo indicó en sentencia de 12 de mayo de 2014¹:

¹ Sec. Segunda, Subsección A C. P. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00435-02(1153-12)

Sobre este aspecto resulta ilustrativo el pronunciamiento efectuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación el 26 de septiembre de 1990, al absolver una consulta formulada por el Ministro de Hacienda. Veamos:

“Las condenas se pronuncian in genere o se dictan en concreto. Las primeras obedecen al hecho de que en el proceso, aunque aparece acreditada la existencia del perjuicio o daño, no se halla probada la cuantía o monto de la indemnización correspondiente. En este tipo de condenas se da una insuficiencia probatoria sobre el último extremo, que deberá suplirse durante el trámite posterior.

Las condenas en concreto pueden asumir dos formas, igualmente válidas, así : a)- La sentencia fija un monto determinado por concepto de perjuicios; por ejemplo, condena a pagar \$ 1'000.000.00 ; y b)- La sentencia no fija suma determinada, pero la hace determinable, bien porque en la misma se dan en forma precisa o inequívoca los factores para esa determinación, de tal manera que su aplicación no requiere de un procedimiento judicial subsiguiente, con debate probatorio para el efecto; o bien, porque los elementos para esa determinación están fijados en la Ley, tal como sucede con los salarios y prestaciones dejados de devengar por un funcionario o empleado público durante el tiempo que estuvo por fuera del servicio.

En otras palabras, la Administración cumple las sentencias, las ejecuta dice la norma (artículo 176 del C.C.A.), una vez estén ejecutoriadas (artículo 174 ibídem). Pero ese cumplimiento se entiende sólo cuando contengan condena en concreto, en las dos hipótesis explicadas; o cuando se haya cumplido el procedimiento de liquidación y el auto correspondiente esté ejecutoriado (Condena in genere).

En estos eventos, como lo dispone el mismo código administrativo, la administración deberá adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y es aquí donde la administración para acatar la sentencia deberá hacer las operaciones aritméticas, aplicando los factores que no requieren prueba por ser de orden legal, para determinar la cuantía de la indemnización.

En materia laboral no procede, en principio, la condena "in abstracto", toda vez que en la Ley y en los reglamentos están dados los elementos para su liquidación. Sería procedimiento inútil, dilatorio e ilegal que tuviera que hacerse condena "in genere", para luego, por una liquidación incidental dentro del proceso mismo, determinar el valor de una condena por salarios, prestaciones y demás derechos sociales, cuando estos presupuestos están forzosa e ineludiblemente señalados por la Ley.

No puede olvidarse que la presunción de derecho de conocimiento de la ley, se aplica tanto a los particulares como a los funcionarios públicos. (...)

Con fundamento en lo expuesto la Sala responde:

1o.- El Código Contencioso Administrativo comprende dos clases de condenas, una genérica y otra específica. La primera requiere surtir un incidente para determinar la cuantía de la obligación. La segunda no necesita de incidente porque esa cuantía es determinada o determinable en la ley o en los reglamentos con fundamento en la sentencia.

2o.- Las sentencias que profiera la jurisdicción contencioso administrativa, en materia laboral, implican condenas específicas porque el valor de las mismas está determinado en las sentencias o se deduce de la sentencia en relación con las leyes o reglamentos. En estos casos por lo mismo no hay necesidad de proferir autos que liquiden el valor de las mismas. **Las condenas que no son líquidas pero sí liquidables, de conformidad con el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo se cuantifican mediante acto administrativo".** (

A partir del anterior referente jurisprudencial resulta claro que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se equivocó al declarar probada la inexistencia de título ejecutivo y terminar el proceso, con fundamento en una premisa falsa, cual es que la sentencia objeto de ejecución contiene una condena en abstracto que necesariamente requería un trámite incidental de liquidación.”- destacados del juzgado -

Así las cosas, la carga procesal que impone el artículo 172 del C.C.A., no es aplicable al presente asunto, por cuanto éste hace referencia a la determinación de sumas que no hubiesen sido establecidas en el auto o sentencia y para las cuales es necesario agotar una fase posterior para determinar con base en pruebas, el monto de un fruto o perjuicio, lo cual no resulta aplicable al caso de las sentencias laborales como la examinada, donde se han dado las pautas para mediante una operación aritmética, conocer el monto exacto de la misma, lo cual no hace que la sentencia se haya proferido en abstracto.

CADUCIDAD DE LA ACCION

No resulta prospera, ya que la sentencia que se ejecuta fue proferida bajo el abrigo del Decreto 01 de 1984 y en tal virtud, conforme al artículo 177 y 136 del CCA, la sentencia era exigible ejecutivamente tan solo 18 meses después de proferida, corriendo el lustro de caducidad desde

aquella fecha (la de exigibilidad) y no desde la ejecutoria, como ocurre con las decisiones proferidas al amparo de la Ley 1437 de 2011 (arts. 164, 192 y 299). En relación con la manera de contabilizar los términos de caducidad bajo uno y otro estatuto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de 24 de mayo de 2016², indicó:

(...) Hasta el 8 de julio de 2012 estuvo vigente el Decreto Ley 01 de 1984 momento a partir del cual entro a regir la Ley 1437 de 2011. Esta situación impone un examen para determinar el régimen de la caducidad para procesos ejecutivos en cada una de estas regulaciones a fin de determinar si hubo o no cambios en la estructuración de este fenómeno:

(...)

Entonces, a la luz de la Ley 1437 de 2011 el pago de la sentencia se exige ante la administración sin confundirse con la exigibilidad judicial. Otro es el análisis cuando se esgrime la sentencia como **título ejecutivo** pues para ese momento la obligación debe ser **exigible judicialmente**, lo cual, en términos de la jurisprudencia, alude a que *"...únicamente es ejecutable la obligación pura y simple, o que habiendo estado sujeta a plazo o a condición suspensiva, se haya vencido aquel o cumplido esta."* Es decir, más allá de la exigibilidad de la obligación, **conforme a la nueva norma** el interesado está en el **deber de solicitar la ejecución en el término de 5 años**.

Igualmente se advierte que en el C.C.A. la ley disponía expresamente que las condenas eran **ejecutables** 18 meses después, sin duda, haciendo referencia las condiciones propias del título ejecutivo, es decir, a la obligación pura y simple. A cambio, la nueva ley acude al **deber de ejecutarlas por el o los interesados** sin pasar de 5 años.

En este nuevo contexto normativo al momento de contabilizar la caducidad de la acción ejecutiva, pierde trascendencia la discusión relativa a la exigibilidad de la obligación contenida en la sentencia, pues lo cierto es que **debe ejecutarse judicialmente dentro de los 5 años siguientes al momento a partir del cual la entidad esta en mora de cumplir, es decir, desde su ejecutoria**.

Y tal entendimiento es razonable, además, en tanto el interés moratorio ahora corre desde la ejecutoria de la sentencia, sin perjuicio del plazo para los trámites administrativos de pago. Recuérdese que en el contexto del C.C.A. la "mora" empezaba a correr 6 meses después, situación que adquirió un nuevo entendimiento por vía jurisprudencial pero, en todo caso, sujeto al criterio del juez⁸.

Así entonces, considera la Sala que el régimen de caducidad previsto en el Decreto 01 de 1984 es distinto del régimen de caducidad establecido en la Ley 1437 de 2011. Obsérvese que el C.C.A. contemplaba la ejecución de forma **indirecta** a partir de la **exigibilidad** que determinen la ley o el juez y sujetaba la ejecución al vencimiento del plazo concedido a la entidad, mientras la segunda prevé el plazo de ejecución **directamente**.

Esa remisión indirecta al término para ejecutar la sentencia, lleva al Consejo de Estado a interpretar la aplicación del artículo 136 numeral 11 del C.C.A. para señalar que no podía contabilizarse el plazo de cumplimiento, como parte del plazo para ejecutar la sentencia. Pero, a juicio de esta Sala, la duda normativa quedó zanjada cuando la ley de 2011 indico, expresamente, el **plazo para la ejecución ante el juez**.

Ahora la **exigibilidad tiene implicaciones ante la administración**, por ello una vez ejecutoriada la sentencia ella incurre en mora, situación que no trae a confusiones frente a la posibilidad de exigirlo judicialmente pues vencido ese plazo debe solicitarse la ejecución ante el juez.

De otra parte, la caducidad prevé un **término** para acudir en demanda ante la jurisdicción en ánimo a lograr el pago forzado de la sentencia; no pierde de vista la Sala el contenido del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, que con la modificación introducida por el CGP⁹ dispone (...)

(...)

En conclusión entonces, si la sentencia fue proferida en vigencia del Decreto 01 de 1984, el termino de caducidad será de 5 años contados a partir del vencimiento de los 18 meses que la entidad tenia para cumplir la condena; pero si la sentencia fue proferida en vigencia de la Ley 1437 de 2011 el plazo de caducidad será de 5 años contados desde la ejecutoria de la sentencia. – destacados originales-

En estas condiciones al analizar el caso sub lite, el Juzgado considera que no se presenta caducidad del medio de control, dado que la sentencia cobró ejecutoria según la constancia visible a folio 11 el 8 de mayo de 2008, y en tal virtud, el plazo para poder exigirla ante la

² MP. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ, expediente: 2015-0031

jurisdicción (18 meses), se cumplía el 9 de noviembre de 2009, de manera que el término de 5 años fenecía el 9 de noviembre de 2014, momento para el cual ya había sido incoada la demanda (11 de septiembre de 2014, f. 10).

Cabe agregar ahora que, no se evidencia defecto o interrupción en la generación de intereses dado que el interesado según dio cuenta la misma Resolución PAP 031277 de 28 de diciembre de 2010 (f. 22), elevó petición el 16 de julio de 2008, es decir dentro del término de 6 meses que establece el artículo 177 del CCA. De igual manera, que la insistencia en su reconocimiento con la solicitud de 14 de noviembre de 2013 (f. 29) no puede tener como efecto la pérdida del ejercicio de la reclamación previamente cumplido.

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA

Pese a que en el régimen del artículo 100 del CGP, ésta no se contiene como excepción previa, es claro que en el CPACA, ella si es considerada como tal (art. 180. 6), por manera que el Juzgado la examinara.

Básicamente la excepción se edifica en que la sentencia se impuso a CAJANAL y no a la UGPP; que solo a partir del 8 de noviembre de 2011 UGPP asumió la atención pensional de los usuarios de CAJANAL, pero ello no se extiende al reconocimiento y pago de intereses moratorios, porque no hace parte del objeto misional de ninguna de las entidades, y en especial de las obligaciones legales de UGPP conforme al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, Decreto 4269 de 2011 y Decreto 2776 de 2012.

Para resolver se considera:

Mediante el Decreto 2196 de 2009, se ordenó la supresión y liquidación de CAJANAL, concediendo para ello el término de dos años, no obstante, con la posibilidad de que el Gobierno pudiera extender tal plazo, lo cual ciertamente sucedió con la expedición de los decretos 2040 de 2011, 1229 de 2011, 2776 de 2012 y 887 de 2013 concluyendo finalmente el 11 de junio de 2013.

Es relevante para la discusión precisar que con el Decreto 2040 de 2011 se modificó el Decreto 2196 de 2009, señalando que los procesos judiciales y reclamaciones que estuvieran en trámite **al cierre de la liquidación** las asumiría la UGPP:

"Artículo 2. Modifíquese el Artículo 22 del Decreto 2196 de 2009, el cual quedará así: "Artículo 22. Inventario de procesos judiciales y reclamaciones de carácter laboral y contractual. El liquidador de la entidad deberá presentar al Ministerio de Interior y de Justicia dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, el cual deberá contener la información que establezca ese Ministerio.

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

Los demás procesos administrativos estarán a cargo del Ministerio de la Protección Social. "

Lo cual resulta armónico con lo establecido en el Decreto 169 de 2008 donde se establecieron como funciones de UGPP:

"1. El reconocimiento de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional, **causados hasta su cesación de actividades como administradoras**; así como el de aquellos servidores públicos que hayan cumplido el tiempo de servicio requerido por la ley para acceder a su reconocimiento y se hubieren retirado o desafiado del Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin cumplir el requisito de edad señalado, con anterioridad a su cesación de actividades como administradoras. De igual manera, le corresponde la administración de los derechos y prestaciones que reconocieron las mencionadas administradoras y los que reconozca la Unidad en virtud de este numeral.

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

Las entidades públicas del orden nacional a que se refiere el inciso anterior, continuarán con el reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas hasta que se esté esta función por su traslado a la UGPP. La UGPP asumirá esta función en los términos del Decreto 254 de 2000 ".

En consecuencia la UGPP tendría competencia para asumir el reconocimiento y pago de las prestaciones de los anteriores afiliados de CAJANAL desde cuando aquella cese en sus actividades, como ciertamente ya ocurrió, lo cual se comprueba con lo establecido en el parágrafo del artículo 1 del Decreto 4269 de 2011, por el cual se distribuyen unas competencias, señalando que estarían a cargo de CAJANAL lo solicitado hasta el 8 de noviembre de 2011 y lo demás a cargo de UGPP. Prevé la norma:

"Parágrafo: En aquellos casos en que en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP se presente una solicitud prestacional que deba ser resuelta en forma integral con una solicitud de una prestación diferente que este pendiente de resolver y que sea competencia de Cajanal EICE en liquidación, de acuerdo con lo definido en el numeral 1 del presente artículo, **la UGPP será la entidad competente para resolver ambas solicitudes.**" Negrilla fuera del texto.

En ese sentido, se ha pronunciado el Tribunal Administrativo de Boyacá en la ya citada sentencia de 24 de mayo de 2016, considerando que aun cuando la UGPP inicio sus actividades en 2011, es la entidad que le corresponde asumir las obligaciones de la desaparecida CAJANAL, en tanto se erige como la **sucesora procesal de aquella**, disertación en la cual acoge el precedente del Consejo de Estado sobre el particular. Por su trascendencia se transcribe in extenso:

"El juez a quo negó librar mandamiento de pago con fundamento en que la UGPP no era la entidad competente para resolver la solicitud de cumplimiento del fallo, **toda vez que fue radicada el 3 de noviembre de 2008** y resuelta mediante la Resolución No. PAP 030142 de 14 de diciembre de 2010, es decir, antes de que culminara el proceso de liquidación de Cajanal.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante providencia de 22 de octubre de 2015, en el proceso con radicación número 11001-03-06-000-2015- 00150-00 y ponencia del doctor William Zambrano Cetina, en un caso de similar contorno, resolvió conflicto negativo de competencia administrativa entre la UGPP y el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual argumento que, comoquiera que el 21 de junio de 2013 se declaró terminado el proceso liquidatorio, resulta indiscutible que no se le puede endilgar competencia a la extinta entidad; al respecto sostuvo:

"**Entonces, conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en el artículo 1° del Decreto 169 de 2008, en el 2° del Decreto 575 de 2013, en el artículo 2° del Decreto 2040 de 2011, en el artículo 1° del Decreto 4269 de 2011 y demás normas concordantes**, la entidad llamada a continuar la actividad procesal y misional de la desaparecida CAJANAL EICE EN LIQUIDACION, y en particular, la entidad que asumió las obligaciones que le correspondían a extinta entidad en lo referente a la administración de la nómina de pensionados y a la atención de sus reclamaciones, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP es la entidad que debe asumir la competencia para el pago de los intereses moratorios

generados con la demora en el cumplimiento de la sentencia judicial dictada por el Juzgado Octavo (8) Administrativo del Circuito de Pasto el 20 de octubre de 2009, v reconocidos por CAJANAL E.I.C.E. en Liquidación en la Resolución 044481 de 17 marzo de 2011.

Para finalizar, recuerda la Sala que las órdenes que se han proferido por parte de las autoridades judiciales, como expresión independiente de la administración de justicia, en cumplimiento de su función pública (artículo 228 de la Constitución Política), deben ser acatadas. "El cumplimiento de las providencias judiciales es el cumplimiento de las leyes en el caso concreto y cuando quiera que sentencias condenen al Estado, de conformidad con los principios que rigen la función administrativa, habrán de cumplirse de manera eficaz, para lo cual las autoridades administrativas habrán de coordinar sus actuaciones y dar cumplimiento adecuado a los fines del Estado (artículo 209). La posición de la Sala de Consulta, en relación con el respeto y ejecución de las sentencias ha sido reiterada: frente a una decisión judicial en firme, la seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva imponen como única solución admisible la estricta observancia de lo resuelto por la autoridad judicial." **Negrillo de la Sala.**

Así las cosas, el sucesor procesal de la extinta Cajanal es la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP para todos sus efectos., en tal condición, debe asumir las obligaciones derivadas de la responsabilidad de las condenas que se hayan proferido en contra de aquella -Cajanal-

Por otro lado, deviene claro que la sentencia misma constituye título ejecutivo que no puede escindirse o fraccionarse, pues, la entidad que asume la obligación debe ser la misma que asuma el pago, es decir que la UGPP, mediante los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, es la llamada a pagar los intereses moratorios deprecados, de forma que afirmar que su pago extralimita sus competencias, primero, contraría el principio de legalidad y sujeción al precedente vertical y segundo, desconoce el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en tanto garantía real y efectiva del Estado Social de Derecho, al cercenar la posibilidad a los ciudadanos de acudir a la jurisdicción con el objeto de exigir el cumplimiento de las providencias judiciales que fueron acatadas de forma defectuosa por la administración, máxime cuando se trata de una prestación social, como el de la pensión de vejez, que por regla general, está dirigida a sujetos de especial protección, como las personas de la tercera edad, es decir, aquellas que cuentan con 60 años de edad o más, que naturalmente sufren una disminución considerable en su capacidad laboral

Y al desatar el caso concreto señaló:

"...mediante sentencia de 31 de julio de 2008, el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión No. 2 ordena la Caja Nacional de Previsión Social reliquidar la pensión de jubilación del señorcon la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados durante el año anterior a la consolidación del status pensional; en el numeral cuarto ordena **dar cumplimiento a los artículos 176 y 177 del C.C.A** (fl. 9-17).

El día **3 de noviembre de 2008**, el ejecutante a través de apoderado, solicitó el cumplimiento de la sentencia. (fl. 21 - 22).

A través de la **Resolución No. PAP 030142 de 14 de diciembre de 2010**, la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación, materializó el fallo al reliquidar la pensión; no obstante, no se le pagaron los intereses moratorios ordenados. (fl. 23 - 29)

Para el caso de autos, el cumplimiento de la sentencia proferida por la Sala de Decisión No. 2 de esta Corporación, era competencia de Cajanal EICE en liquidación **hasta el 8 de noviembre de 2011**, fecha en que sus funciones fueron asumidas definitivamente por la UGPP, es decir que en vista del incumplimiento, la competencia para pagar los intereses de mora debe ser asumida por quien haya continuado con el conocimiento de las funciones misionales y procesales, es decir, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP.

Conforme a lo expuesto, la UGPP está legitimada por pasiva para actuar dentro del sub examine, porque dentro de sus funciones misionales se encuentra la de tramitar las solicitudes como de asumir las obligaciones dejadas de cancelar por Cajanal." – se destaca-

En estas condiciones y dado que no se encuentran razones para que el asunto sub lite deba ser definido de forma distinta, el Juzgado acogerá el criterio expuesto en la sentencia transcrita, que constituye precedente vinculante para este Despacho, dado que igual que en el asunto resuelto por el Tribunal Administrativo, la sentencia que se ejecuta fue proferida y presentada para su cobro mientras aun CAJANAL realizaba actividades, e incluso fue dicha entidad quien dio cumplimiento parcial a la sentencia, con la Resolución PAP 31277 de 28 de diciembre de 2010, sin reconocer los intereses moratorios, los cuales dada la desaparición de aquella deben ser asumidos por UGPP en tanto es la sucesora procesal de la desaparecida CAJA y le asiste

conforme a los Decretos 2040 de 2011, 169 de 2008 y 4269 de 2011, entre otros el deber de asumir la obligación de reconocer y pagar las prestaciones a cargo de la entidad en liquidación, lo cual desde luego también comporta el reconocimiento de intereses moratorios en el marco del cumplimiento de decisión judiciales.

Ahora bien, como quiera que los títulos **“INEXISTENCIA DE TITULO EJECUTIVO FRENTE A LOS INTERESES MORATORIOS”** y **“NO EXISTENCIA DE TITULO EJECUTIVO IDONEO PARA FUNDAMENTAR EL MANDAMIENTO DE PAGO”** no son excepciones previas, dado que no se enlistan como tales en el artículo 100 del CGP, el Juzgado no estaría obligado a desatarlas, amén del principio de taxatividad que las nutre, empero ello no obsta para precisar que dado que sus fundamentos se asientan en la supuesta ausencia de un título ejecutivo en contra de la UGPP, por efecto de la presunta falta de legitimación aducido por la parte demandada, solo bastará indicar que sus argumentos deben entenderse desatados con la disertación elaborada para evacuar la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA”**

La misma consecuencia debe aplicarse para la excepción de **“INCOMPETENCIA DEL JUEZ”**, en tanto se construye bajo la idea de perseguirse de la extinta CAJANAL el reconocimiento y pago de los intereses moratorios que dejo de reconocer, lo cual antes que efectuarse en el proceso de liquidación puede solicitarse y ventilarse bajo el medio de control ejecutivo y contra la UGPP conforme ha quedado explicado.

Por lo demás, solo queda por indicar que la competencia del Juzgado obedece a la emisión de la sentencia que se ejecuta³ y el monto de su cuantía, inferior a 1.500 SMMLV conforme a los artículos 152 y 156 del CPACA

Por lo brevemente expuesto el Despacho,

RESUELVE:

1. **No reponer** el auto de mandamiento de pago calendarado **29 de junio de 2016**, dada la improsperidad de las excepciones previas planteadas y así como de los demás argumentos de reparo a los elementos del título ejecutivo promovidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL –UGPP, conforme a lo expuesto.
2. Para el cómputo de los términos dispuestos en el auto recurrido, deberá observarse el inciso cuarto del artículo 118 del CGP.

Notifíquese y cúmplase.

FABIÁN ANDRÉS RODRÍGUEZ MURCIA
JUEZ

³ Sección Segunda, Conscjero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, providencia de 25 de julio de 2016, Radicación: 11001-03-25-000-2014-01534 00, Número Interno: 4935-2014

