

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**



*Bogotá D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018)*

|             |                                                                                          |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicación: | 11001-33-35-013-2017-00402                                                               |
| Proceso:    | EJECUTIVO                                                                                |
| Demandante: | MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO                                                          |
| Demandado:  | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP |
| Asunto:     | LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO                                                                |

*Procede el Despacho a decidir sobre la solicitud de mandamiento de pago, formulada dentro del proceso ejecutivo de la referencia.*

**ANTECEDENTES**

1. El abogado JORGE IVÁN GONZÁLEZ LIZARAZO, en representación de la señora MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO, interpone demanda ejecutiva contra la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES -UGPP-, pretendiendo que se libre mandamiento de pago, en virtud de la sentencia proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento de derecho con radicación No. 2005-10444, por los siguientes conceptos:

"(...)

1. Por la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS VEINTISIETE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS CON DIECINUEVE CENTAVOS M/CTE (\$39.527.994,19) MTCE, por concepto de intereses corrientes y moratorios del artículo 176 y 177 del C.C.A.
  2. Que en caso de que la entidad demandada alegue pago en cualquiera de las modalidades, se tenga parta todos los efectos legales en la forma establecida en el **artículo 1653 DEL Código Civil**.
  3. Condenar a pagar a la demandada las costas y agencias en derecho del presente proceso.
- (...)"

2. La demanda ejecutiva se fundamenta, en síntesis, en los siguientes hechos:

- Que mediante sentencia judicial del 12 de marzo de 2008, proferida por este Despacho dentro del proceso 2005-10444, se condenó a Caja Nacional de Previsión Social EICE, a reconocer y pagar la pensión gracia a la señora MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados.

- Que la entidad demandada presentó recurso de apelación en contra de la decisión adoptada en primera instancia. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda-Subsección "A", en fallo del 19 de febrero de 2009, confirmó la providencia recurrida.

- Que las anteriores decisiones quedaron debidamente ejecutoriadas el 4 de marzo de 2009.

- Que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES –UGPP, mediante Resolución N°UGM 001617 del 22 de julio de 2011 reconoció y ordenó el pago de la pensión de gracia, sin embargo liquidó de manera errada los intereses moratorios.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

De conformidad con lo consagrado en el numeral 6 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene competencia para conocer, entre otros, de los procesos de ejecución respecto de condenas impuestas por la misma.

A su vez, el artículo 156 numeral 9, ibídem, asignó la competencia por razón del territorio, para las ejecuciones de condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobadas por esta, al juez que profirió la respectiva providencia.

Entonces, corresponde a este Despacho conocer de la presente demanda ejecutiva, por haber proferido en primera instancia la sentencia de condena objeto de cobro forzado.

## **2. Del título ejecutivo.**

*Respecto a los títulos susceptibles de ejecución por la jurisdicción contenciosa administrativa, la citada codificación en el artículo 297, señala taxativamente los documentos que constituyen base de recaudo en el proceso ejecutivo, en cuyo numeral 1, establece las sentencias debidamente ejecutoriadas en las que se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*

*A su turno, el artículo 299 ibídem, estableció que la ejecución de dichas condenas procede si transcurridos diez (10) meses a la ejecutoria de la sentencia, no se le ha dado cumplimiento por parte de la entidad obligada a la misma.*

*Sin embargo, para los fallos proferidos de conformidad con la anterior codificación -Decreto 01 de 1984- debe tenerse en cuenta que dicho término corresponde al de **18 meses** previsto en su artículo 177, como corresponde en este caso, al haberse proferido la sentencia materia de ejecución en vigencia de dicha normatividad.*

*En el presente asunto, es pertinente mencionar, que la demanda se interpuso culminado el plazo para que la sentencia sea ejecutable y, dentro del término de caducidad de cinco (5) años, previsto en el artículo 164, numeral 2, literal k, del CPACA., razón por la cual, se encuentran acreditadas tales exigencias legales, de conformidad con el precedente jurisprudencial fijado por el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción.*

*Conforme al anterior, se tiene que el demandante pretende la ejecución de la sentencia proferida el 15 de junio de 2011, la cual quedó ejecutoriada el **27 de julio de 2011**, por lo que una vez vencido el plazo de los 18 meses después de la ejecutoria de la sentencia contemplado en el inciso 3 del artículo 177 del C.C.A, esto es, el 27 de enero de 2013, el término que tenía el ejecutante para interponer la demanda ejecutiva vencía el **27 de enero de 2018**.*

*Nótese que dicho término de caducidad, conforme a los Decretos 2040 de 2011 y 877 de 2013, estuvo suspendido del **12 de junio de 2009 al 11 de junio de 2013**.*

*Así las cosas, como quiera que la demanda se presentó en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá el **17 de noviembre de 2017**, conforme al acta de reparto visible a folio 58, se tiene que en el presente proceso no ha operado el fenómeno de la caducidad.*

*Cabe precisar que no obstante que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no reguló expresamente el trámite de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de sumas de dinero, por remisión autorizada del artículo 306 de la misma obra, debe acudirse a las normas del Código General del Proceso, en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*En este sentido, el artículo 422 del Código General del Proceso, que sustituyó el 488 del C.P.C., mantiene las mismas condiciones y elementos que deben definir y caracterizar el título ejecutivo, al señalar:*

*“(…)*

**Artículo 422. Título ejecutivo.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones **expresas, claras y exigibles** que **consten en documentos que provengan del deudor** o de su causante, y **constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal** de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.

*(…)”-Negrillas fuera de texto-*

*Así, quien pretende que se libere mandamiento ejecutivo de pago, debe aportar el correspondiente título ejecutivo, el cual debe cumplir no solo los requisitos formales exigibles en cada caso, sea que se trate de un título singular o complejo, sino también contener los de fondo, es decir que la obligación sea clara, expresa y actualmente exigible.*

*Sobre el tema la Corte Constitucional en Sentencia T-283/13<sup>1</sup>, analizó las exigencias tanto formales como sustanciales que se establecían tanto en el artículo 488 del CPC, como en el 422 del Nuevo Código General del Proceso, así como las clases de títulos que pueden servir de recaudo en los procesos ejecutivos, de la siguiente manera:*

*“(…)”*

De estas normas se deriva que los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones: **formales y sustanciales**.

Las **condiciones formales** consisten en que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación **(i) sean auténticos** y **(ii) emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de**

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-283 del 16 de mayo de 2013, Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.

*condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme<sup>2</sup>.*

Desde esta perspectiva, **el título ejecutivo puede ser singular**, esto es, estar contenido o constituido en un solo documento, o complejo, cuando está integrado por un conjunto de documentos que demuestran la existencia de una obligación.

Las **condiciones sustanciales** exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es **clara** la obligación que no da lugar a equívocos, es decir, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Que sea **expresa** implica que de la redacción misma del documento aparece nítida y manifiesta la obligación. Que sea **exigible** significa que su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, es decir, que se trata de una obligación pura y simple y ya declarada.

**En conclusión, nada impide que el título ejecutivo esté integrado por varios documentos que en su conjunto demuestren la existencia de la obligación con las características previstas en los artículos 488 del CPC y 422 del CGP, que permiten adelantar el proceso de ejecución, pues, tal como se señaló, lo importante es que del escrito o del conjunto de documentos complementarios, surja una obligación clara, expresa y exigible.** En este orden de ideas, toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales de la norma presta mérito ejecutivo, razón por la cual en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez simplemente se limita a determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los requisitos contenidos en la norma referida.

(...)"-Negrillas y subraya fuera de texto-

*A su vez, conforme a lo previsto en el artículo 430 del C.G.P., presentada la demanda acompañada de los documentos que presten mérito ejecutivo, el Juez librará mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida si fuere procedente, o en la que considere legal.*

*En el presente proceso se tiene que con la demanda se allegan los siguientes documentos como pruebas:*

*- Copia autenticada de las sentencias de primera y segunda instancia proferida por este Juzgado el 12 de marzo 2008 y el 19 de febrero de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", respectivamente, con constancias de notificación y ejecutoria del 04 de marzo de 2009, y de ser primeras copias que prestan mérito ejecutivo (fls. 9 a 41)*

*-Copia autenticada de la Resolución No. UGM 001617 del 22 de julio de 2011, expedida por CAJANAL EN LIQUIDACION, con la cual se reliquida la*

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sentencia No. 85001-23-31-000-2005-00291-01(31825), del 24 de Enero de 2007, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

*pensión de Gracia de la demandante en cumplimiento de los referidos fallos judiciales y, de la constancia de su notificación (fls.43 a 49).*

*-Copia de la liquidación expedida por la UGPP, correspondiente a la anterior resolución (fls.52 a 54).*

*Se advierte que si bien no reposa en el expediente copia de la solicitud de cumplimiento de los fallos judiciales, lo cierto es que del precitado acto administrativo se puede extraer que la misma se formuló el 19 de abril de 2011, es decir, fuera del término legal de seis meses siguientes a la ejecutoria (04 de marzo de 2009) de la sentencia de condena.*

*Se puede observar que en las sentencias de fechas 12 de marzo de 2008 y el 19 de febrero de 2009 proferidas dentro del 2005-10444, en efecto, se condenó a la extinta CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, a reliquidar la pensión de la señora MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO, y se dispuso el cumplimiento de la misma en los términos y condiciones de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A., la cual quedó ejecutoriada el **04 de marzo de 2009**.*

*Asimismo, se tiene que la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL E.I.C.E., EN LIQUIDACION-, para esa época- expidió la Resolución UGM 001617 del 22 de julio de 2011, con la cual en acatamiento de la citada condena, reliquidó la pensión de jubilación de la demandante, elevando su cuantía a la suma de \$1.095.940, a partir del 24 de febrero de 1999, con efectos fiscales desde el 03 de mayo de 2002; y en el "ARTICULO SEGUNDO" ordenó reconocer las respectivas diferencias, conforme a lo señalado en el fallo y en los artículos 177 y 178 del C.C.A.*

*Igualmente, que la UGPP en la liquidación que sirvió de base a la expedición de la Resolución N° UGM 001617 del 22 de julio de 2011, procedió a reconocer un pago único por concepto de intereses moratorios por valor de \$21.938.934,86.*

*De lo anterior, se observa que la entidad demandada en virtud de la reliquidación ordenada en los citados fallos, reconoció y pagó a la demandante los conceptos de mesadas y indexación. Asimismo aunque aparecen liquidados los intereses moratorios por un valor de \$21.938.934,85, al revisar el comprobante de pago obrante a folio 55, se evidenció que los mismos no fueron cancelados por dicha entidad.*

En relación con la entidad pública competente para efectuar el reconocimiento y pago de los intereses moratorios establecidos en el artículo 177 del C.C.A., y pretendidos en este proceso, considera el Despacho que si bien la condena fue impuesta a CAJANAL, le asiste razón al apoderado de la demandante cuando afirma que, la obligada a soportar la presente ejecución por la extinción de CAJANAL EN LIQUIDACION, es la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP-**, pues esta última entidad, fue la que asumió las obligaciones pensionales que se encontraban a cargo de aquella, conforme se dispuso en los Decretos 4107 y 4269 de noviembre de 2011, y lo ha conceptuado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>3</sup>.

En ese orden de ideas, resulta claro que la existencia de la obligación expresa, clara y exigible objeto de ejecución forzada en el presente proceso ejecutivo, promovido 18 meses después de la ejecutoria **-4 de marzo de 2009-** de la sentencia de condena proferida por este Despacho, se encuentra constituida, según lo demuestran los documentos que conforman en éste caso el título complejo base de recaudo, por el valor de los intereses moratorios adeudados sobre la suma de la condena pagada.

Para tal efecto, se tomará como base la suma de \$48.255.641,07, correspondiente al retroactivo pensional neto reconocido por la entidad demandada, luego de efectuados los respectivos descuentos en salud, y no el monto de \$53.846.565, aplicado por el apoderado de la parte ejecutante, pues pese a que este último valor equivale al retroactivo, lo cierto es que al mismo no se le efectuó la deducción de \$5.590.924,54, por concepto de aportes en salud.

Asimismo, el tiempo que se tendrá en cuenta para calcular los mencionados intereses, será el comprendido entre el **20 de abril de 2011**, fecha de presentación de la solicitud de cumplimiento de sentencia, hasta el mes anterior a la fecha cuando se incluyó en nómina el valor del referido retroactivo, esto es, **enero de 2012**, en razón a que no existe certeza sobre la fecha exacta en que se realizó dicho pago.

Sobre este punto, resulta importante mencionar que no puede tenerse en cuenta el periodo establecido por el ejecutante en el libelo de la demanda, que va desde marzo de 2009 hasta enero de 2012, por cuanto la solicitud de cumplimiento de sentencia fue formulada el 19 de abril de 2011, es decir, más de

<sup>3</sup> -Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. ALVARO NAMEN VARGAS. Concepto del 19 de agosto de 2015, radicado 11001-03-06-000-2015-00066-00  
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA. Concepto del 2 de octubre de 2014, radicado 11001-03-06-000-2014-00020-00

seis meses después de la ejecutoria de la sentencia que aquí se pretende ejecutar (4 de marzo de 2009). Por consiguiente, los intereses que se causaron desde el 4 de marzo de 2009, cesaron al no presentarse la solicitud de cumplimiento dentro del plazo establecido en el artículo 177 del C.C.A, el cual establece:

“(…)

Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma.

(…)” – negrillas y subrayas fuera de texto.

De conformidad con lo analizado en precedencia, se concluye que los documentos presentados como título base del recaudo ejecutivo, reúnen los requisitos sustanciales y formales exigidos por los artículos 297 de la Ley 1437 de 2011 y 422 del Código General del Proceso, y contienen una obligación clara, expresa y actualmente exigible a favor de la demandante y en contra de la ejecutada.

En consecuencia, se librará mandamiento de pago, acorde con las previsiones de los artículos 424 y 430 de C.G.P., por la suma liquida de dinero que se considera legal y, que se limita en los términos y condiciones que se describen a continuación:

| % CTE ANUAL                                   | MES        | AÑO  | DIAS/<br>MORA | INT-<br>MES<br>/MORA | CAPITAL          | VALOR MORA/ MES |
|-----------------------------------------------|------------|------|---------------|----------------------|------------------|-----------------|
| 17,69%                                        | ABRIL      | 2011 | 10            | 2,21%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 355.684,29   |
| 17,69%                                        | MAYO       | 2011 | 30            | 2,21%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.067.052,86 |
| 17,69%                                        | JUNIO      | 2011 | 30            | 2,21%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.067.052,86 |
| 18,63%                                        | JULIO      | 2011 | 30            | 2,33%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.123.753,24 |
| 18,63%                                        | AGOSTO     | 2011 | 30            | 2,33%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.123.753,24 |
| 18,63%                                        | SEPTIEMBRE | 2011 | 30            | 2,33%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.123.753,24 |
| 19,39%                                        | OCTUBRE    | 2011 | 4             | 2,42%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 155.946,15   |
| 19,39%                                        | NOVIEMBRE  | 2011 | 30            | 2,42%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.169.596,10 |
| 19,39%                                        | DICIEMBRE  | 2011 | 31            | 2,42%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.208.582,64 |
| 19,92%                                        | ENERO      | 2012 | 31            | 2,49%                | \$ 48.255.641,07 | \$ 1.241.617,64 |
| TOTAL<br>INTERESES<br>MORATORIOS<br>MENSUALES |            |      |               |                      |                  | \$ 9.636.792,27 |

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. – SECCIÓN SEGUNDA;**

**RESUELVE**

**PRIMERO: LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO** en favor de la señora **MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO**, identificada con cédula de ciudadanía



Nº. 41.474.584 y en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, en los siguientes términos:

- Por la suma de **NUEVE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL SETECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS CON VEINTISIETE CENTAVOS (\$9.636.792,27)** por concepto de los intereses moratorios no pagados y causados del 20 de abril de 2011 hasta enero de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del CPACA., y las sentencias de condena proferidas el 12 de marzo de 2008 y 19 de febrero de 2009, dentro del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2005-10444.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la parte ejecutada para que dé cumplimiento a la anterior orden, dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente proveído.

**TERCERO: NOTIFICAR** a la parte demandante por estado, de conformidad con el numeral 1 del artículo 171 del C.P.A.C.A.

**CUARTO: NOTIFICAR** personalmente de esta providencia a las siguientes partes:

**4.1** Gerente General de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, en la forma prevista en el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**4.2. Agente del Ministerio Público**, conforme a lo ordenado en el en cumplimiento al artículo 303 del C.P.A.C.A.

**4.3. Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.**

**QUINTO: NOTIFICAR** personalmente de esta providencia al señor Agente del Ministerio Público, conforme a lo ordenado en el en cumplimiento al artículo 303 del C.P.A.C.A., en concordancia con el artículo 199 ibídem, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**SEXTO: NOTIFICAR** personalmente de esta providencia al Director de la

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**SÉPTIMO: FIJAR** por concepto de gastos procesales, de acuerdo al numeral 4° del artículo 171 C.P.A.C.A, la suma de **CINCUENTA MIL PESOS (\$50.000)**, que deberá ser consignada en la Cuenta de Ahorros No. **40070027699-4** del Banco Agrario de Colombia, por la **parte actora** dentro del **término de tres (3) días siguientes a la notificación** de ésta providencia, so pena de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 178 del C.P.A.C.A.

**OCTAVO: RECONOCER personería jurídica**, al Doctor **JORGE IVAN GONZALEZ LIZARAZO**, identificado con la C.C N° 41.474.587 y portador de la T.P. No. 91183 del C.S.J., como apoderado de la parte ejecutante, en los términos y para los efectos del poder conferido a folio 6.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;**

  
**YANIRA PERDOMO OSUNA**  
**JUEZ**

|                                                                                                                                      |                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD<br>CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.<br>SECCIÓN SEGUNDA                                 |                                                                                     |
| Por anotación en estado electrónico No. <u>017</u> de fecha <u>02-04-2018</u> fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM. |  |
| La Secretaria,                                                                                                                       | <b>11001-33-35-013-2017-00402</b>                                                   |

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**



*Bogotá D. C., veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018)*

|             |                                                                                          |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radicación: | 11001-33-35-013-2017-00402                                                               |
| Proceso:    | EJECUTIVO                                                                                |
| Demandante: | MARTHA CECILIA RIVEROS TURRIAGO                                                          |
| Demandado:  | UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP |
| Asunto:     | MEDIDA CAUTELAR                                                                          |

*Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar de embargo, solicitada por el apoderado judicial de la parte ejecutante en libelo de la demanda ejecutiva de la referencia.*

**ANTECEDENTES**

*1. El apoderado judicial de la parte ejecutante, solicitó en el libelo de la demanda, como medidas cautelares, el embargo de los dineros que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, tuviese depositados en las cuentas de ahorro y corrientes de los bancos **BANCOLOMBIA S.A**, **DAVIVIENDA S.A.**, **BBVA** y **BANCO POPULAR**, y los depósitos que se produzcan, hasta la suma estipulada en el artículo 599 del Código General del Proceso.*

**CONSIDERACIONES**

*Respecto a la medida cautelar de embargo en los procesos ejecutivos, el Código General del Proceso, aplicable al presente caso, dispone en el artículo 599 que “(...) Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. (...)”.*

*Por su parte, el núm. 10 del artículo 593 del CGP, regula el procedimiento aplicar para el embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios.*

*A su turno, el artículo 594 del Código General del Proceso, aplicable al presente caso, además de enlistar los bienes inembargables, establece en el parágrafo la forma en que se debe proceder para su decreto, así:*

*“(…)*

**ARTÍCULO 594. 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.

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

*(…)*

**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.

*(…)” –Negritas y subrayas fuera de texto–*

*A la luz de las disposiciones en cita, desde la presentación de la demanda ejecutiva el ejecutante puede solicitar el embargo y secuestro de los bienes de propiedad del ejecutado. Empero, esta medida de embargo se encuentra restringida para su procedencia cuando se solicita sobre bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; bienes de uso público, cuentas del sistema general de participaciones y recursos de la seguridad, asimismo, los depósitos de ahorro constituidos en entidades de crédito, por estar amparados bajo el principio de inembargabilidad.*

*La anterior preceptiva, expedida con posterioridad a la Constitución de 1991<sup>1</sup> y al Decreto 111 de 1996, que compiló el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se encuentra en sintonía principalmente con los artículos 63<sup>2</sup> y 72<sup>3</sup> de la Carta, que establecen, respectivamente, la inembargabilidad de los*

<sup>1</sup> El Decreto 1400, o Código de Procedimiento Civil, data de 1970.

<sup>2</sup> **Artículo 63.** 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.

<sup>3</sup> **Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

*bienes de uso público como parques naturales, tierras comunales de grupos étnicos y tierras de resguardo, entre otros, y del patrimonio cultural de la Nación, y el artículo 19<sup>4</sup> del mencionado decreto, que consagra la imposibilidad de embargar rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que la conforman, haciendo hincapié en la obligación que tienen los funcionarios competentes para adoptar las medidas conducentes con el fin de lograr el pago de las sentencias, dentro de los plazos establecidos para ello y respetando los derechos allí reconocidos.*

*No obstante lo anterior, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se ha atemperado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, principalmente en tres hipótesis, a saber: (i) cuando es necesario cancelar crédito u obligaciones de origen laboral, reconocidos en actos administrativos; (ii) en los casos en que se deben pagar las sentencias judiciales, y, (iii) para sufragar los créditos contenidos en títulos otorgados por el Estado, que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

*Así, la primera hipótesis surgió con la sentencia C-546 de 1992<sup>5</sup>, a través de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (el cual fue compilado por el mencionado Decreto 111 de 1996). En esta oportunidad la Corte estimó que el derecho al trabajo, como valor fundante del Estado Social de Derecho, merecía una especial protección respecto a la inembargabilidad del presupuesto, por lo que "(...) La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho (...)". Por estas razones, concluyó que dicho artículo se encontraba ajustado a la Constitución, siempre y cuando se entendiera 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*

<sup>4</sup> **Artículo 19.** 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 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.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º 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.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 1º de octubre de 1992, Mp. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

*Posteriormente, mediante sentencia C-354 de 1997<sup>6</sup>, la Corte Constitucional dio origen a las hipótesis segunda y tercera, reseñadas ut supra, relacionadas con la excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación, contenido, esta vez, en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (materialmente en el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, compilada en aquél), cuando se tratara del cumplimiento de sentencias judiciales y el pago de créditos contenidos en títulos otorgados por el Estado, que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Aquí se expuso lo siguiente:*

“(…)

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.**

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

(…)

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos (sic), 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.

Sin embargo, debe advertir 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, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96<sup>7</sup>.

(…)”.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 4 de agosto de 1997, Mp. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*Todas estas tesis fueron recopiladas en la sentencia C-1154 de 2008<sup>8</sup>, por medio de la cual se declaró la exequibilidad condicionada de unos apartes del artículo 21 del Decreto 28 del 10 de enero de 2008<sup>9</sup>, que establecía la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones. En este fallo se puntualizó:*

“(…)

4.3.- En este panorama, **el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación**. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- **La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.** Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de 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”. (…)

4.3.2.- **La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.** Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de 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”. (…)

4.3.3.- Finalmente, **la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.** En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

(…)”

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 26 de noviembre de 2008, Mp. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>9</sup> “(…) en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”

*Como se puede apreciar, tratándose de la segunda excepción, es decir, la posibilidad de embargar dineros del presupuesto general de la Nación para lograr el cumplimiento de sentencias judiciales, la Corte Constitucional estableció como subregla que dicho embargo sería procedente, inicialmente respecto a los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones.*

*Sin embargo, esta subregla fue a su vez limitada por el Legislador, al consagrar en el parágrafo 2º, artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, que tanto el monto asignado por cada entidad para el pago de sentencias y conciliaciones, como los recursos del Fondo de Contingencias, serían inembargables.*

*Nótese que después de la ratificación de tal criterio jurisprudencial, la citada Ley 1437, por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prohibió de nuevo el decreto de medidas cautelares de embargo derivadas del cobro de sentencias proferidas por esta jurisdicción, al establecer en el parágrafo 2 del artículo 195:*

"(...)

**Artículo 195. 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.

(...)"-Negrillas y subrayas fuera de texto-

*En este orden de ideas, se advierte que la posibilidad excepcional de embargar dineros del presupuesto general de la Nación, en los términos establecidos otrora por la Corte Constitucional con relación al pago de sentencias la jurisdicción contencioso administrativa, encuentra abierta contradicción con lo dispuesto para tal efecto, específicamente en la Ley 1437 de 2011, pues esta proscribió que los rubros destinados por la entidad para el pago de sentencias y conciliaciones fuesen embargados.*



*Luego, al expedirse el Código General del Proceso- Ley 1564 de 2012, que empezó a regir a partir del 1º de enero de 2014, para los procesos que quedaron cobijados con esta normativa, se extendió el carácter de los bienes públicos inembargables enunciados en el anterior C.P.C., especificando un mayor número de estos, pues se estableció que además de los señalados en la Carta Política o en leyes especiales, no se podrían embargar, otros, tales como “(...)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.”, así como tampoco, “(....) 2) Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.”*

*Ahora bien, para analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada, se debe determinar la naturaleza de los recursos que constituyen el patrimonio de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP.*

*Sobre el particular, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 , en su inciso segundo, creó la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP-, como una empresa del orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto consistía en el reconocimiento y administración 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 o 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. Asimismo, determinó que su patrimonio “(...) estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba (...)”.*

Posteriormente, el Decreto 575 de 2013, expedido por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, en su artículo 3º consagró que su patrimonio estaría compuesto por "(...) Las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el Presupuesto General de la Nación, los bienes que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional, los recursos que reciba por la prestación de servicios, los bienes muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título y los demás recursos que le señale la ley (...)"

Como se mencionó en precedencia, el **artículo 63 de la Constitución Política** dispone que los bienes de uso público, entre otros, **"y los demás que determine la ley son inembargables"**, es decir, no pueden ser afectados con medidas cautelares.

Dicha justificación constitucional del principio de inembargabilidad se fundamenta no solo en el cumplimiento de los fines constitucionales y de las normas orgánicas de presupuesto, sino también en el respeto del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. A tal entendimiento ha arribado la Corte Constitucional, al advertir que precisamente a través de ese principio se protegen los recursos públicos frente a la práctica indiscriminada de embargos que expondría al Estado a su parálisis total, al hacer prevalecer el interés particular de un cobro específico sobre el interés general, en claro desconocimiento de la Constitución.<sup>10</sup>

Así mismo, se tiene que en diferentes leyes se ha garantizado tal principio, frente a determinadas fuentes de recursos, en atención a la destinación que esos ingresos ha previsto el propio legislador, en busca igualmente de resguardar los mismos postulados constitucionales ya mencionados.

Entonces aunque existe soporte constitucional, legal y jurisprudencial, de protección del principio de inembargabilidad de los recursos públicos, cuya observancia es obligatoria tanto para los funcionarios jurisdiccionales como los administrativos, se puede concluir que aquel no es absoluto, por cuanto la Corte Constitucional ha admitido excepciones al mismo que

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003

*permiten la aplicación de medidas cautelares a los recursos o bienes públicos.*

*No obstante, para esta dependencia judicial es claro que con posterioridad a dicha línea jurisprudencial, surgió en la Ley 1437 de 2011, un mandato legal que prohíbe expresamente el embargo de los montos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, el cual a la fecha no ha sido retirado del ordenamiento jurídico, lo que significa, que por el contrario, la medida cautelar de embargo orientada a sustraer dichos dineros de la entidad pública ejecutada, no resulta legalmente procedente por vía de excepción.*

*Y adicionalmente, con la expedición del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, y a pesar de la existencia de tales pronunciamientos del máximo tribunal constitucional, también el legislador de nuevo confirió especial protección a los recursos de la seguridad social en general, enmarcándolos igualmente en el ámbito de inembargables, sin que por ello, precisamente puedan ser estos, objeto de cautela.*

*Por lo tanto, si bien existe precedente jurisprudencial<sup>11</sup>, conforme al cual, se presentan tres excepciones al principio general de inembargabilidad, cuando se trate de pagos que deriven, de obligaciones laborales, de sentencias judiciales, y de títulos emanados del Estado donde se reconozcan obligaciones claras, expresas y exigibles, también es cierto, que en este caso, a tenor de lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del C.P.C, no resulta viable dicha medida sobre los recursos públicos que constituyen el patrimonio de la UGPP, dado que por una parte, no obstante que la ejecución pretendida proviene de una sentencia, cuyo cumplimiento no se dio dentro del término establecido en el artículo 177 del C.C.A., de todas maneras no puede desconocerse que el pago de la misma, corresponde al rubro destinado específicamente dentro del presupuesto de la entidad, al pago de condenas y conciliaciones, el cual por ley no es embargable, pero a cuyo cargo se debe garantizar el cubrimiento de esa erogación ocasionada con la condena judicial, y por otra, porque además, al provenir esos recursos de la seguridad social, gozan de especial protección dado el origen inherente a estos.*

---

<sup>11</sup> Sentencias C-546/1992; C-013, C-107 y C-337/1993; C-103 y C-263/1994; C-793/2002; C-566/2003; C-1154/2008 y C-543/2013

Conforme a todo lo anterior, la medida de embargo solicitada en el presente caso, se denegará al encontrarse que no es procedente, en razón a que existe suficiente y expreso fundamento legal que prohíbe su decreto, y por el contrario, no se encontró sustento del mismo orden que habilite su decreto por vía de excepción.

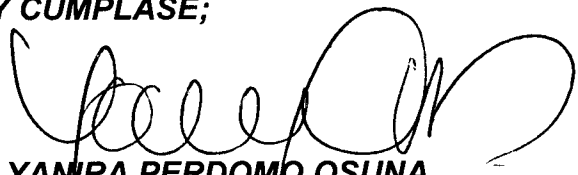
En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**,

**RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar de embargo solicitada por el apoderado judicial de la parte ejecutante, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme ésta providencia, por Secretaría del Juzgado, procédase a **CONTINUAR** con lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;**

  
**YANIRA PERDOMO OSUNA**  
**JUEZ**

|                                                                                                                      |                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD<br>CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.<br>SECCIÓN SEGUNDA                    |                                                        |
| Por anotación en el estado electrónico No. <u>017</u> de fecha <u>02/04/18</u>                                       | fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM. |
| <br>ELIZABET MARAMILLO M. RULANDA |                                                        |
| La Secretaria, _____                                                                                                 | 2017-00402                                             |