**MEDIDAS CAUTELARES / Finalidad y naturaleza.**

Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios. (…) Las medidas cautelares, entendidas como garantía del derecho al acceso a la administración de justicia, tienen un carácter protector transitorio, en consideración a que su naturaleza es meramente temporal en tanto pueden modificarse o suprimirse a voluntad del acreedor o por el cumplimiento de la obligación. En efecto, se mantienen únicamente mientras subsistan las situaciones de hecho y de derecho que permitieron su decreto.

**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS / Excepciones.**

El principio de inembargabilidad no es absoluto, en tanto afectaría la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia, a efectos de exigir el decreto de medidas cautelares en contra de la entidad deudora. Es por ello que, la jurisprudencia constitucional10, ha establecido como excepciones al principio de inembargabilidad, las siguientes: a) Obligaciones provenientes de un crédito laboral. b) Obligaciones derivadas de sentencias o providencias judiciales originadas en la presente jurisdicción. c) Obligaciones derivadas de un contrato estatal.

**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS / Criterio jurisprudencial del Consejo de Estado.**

Recientemente, en providencia del 24 de octubre de 2019, con ponencia del magistrado Martín Bermúdez Muñoz, proceso No. 20001-23-31-000-2008-00286- 02(62828), la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó: “(…) 10.- Es cierto, como lo afirma la recurrente, que el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, norma aplicable al presente asunto, dispuso que los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables. La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial, la aplicación de esta norma no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente: <<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva. PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> 11.- La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así: - La prohibición del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias. - También son inembargables las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. - Por el contrario, pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.12.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Fiscalía General de la Nación en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.”

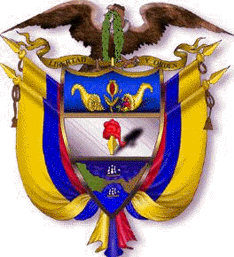
**PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS / No es absoluto.**

La Sala encuentra que si bien el Código General del Proceso en su artículo 594, reiteró la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, de la Seguridad Social y las cuentas del Sistema General de Participación, lo cierto es que de conformidad a lo dispuesto por la jurisprudencia, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo las particularidades del caso, a efectos de determinar si se configura o no alguna de las excepciones previstas, como lo es, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente, las acreencias laborales que gozan de una protección constitucional especial.

**EMBARGO DE CUENTAS DE LA UGPP / Procede cuando se trata de la ejecución y pago de una condena impuesta en providencia judicial que reconoce derechos laborales.**

Aterrizando al caso concreto, en primer lugar, la Sala encuentra que, en el presente caso, la medida decretada por el a quo se dirigió a las cuentas No. 110-026- 00137-0, 110-026-00138-8, 110-026-00140-4 del Banco Popular y de acuerdo a la certificación emitida por dicho establecimiento bancario, contienen recursos de gastos personales, gastos generales y caja menor. Es decir que, contrario a lo manifestado por la recurrente, la medida resulta procedente aun cuando se trate de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que lo que se pretende es la ejecución y pago de una condena impuesta en una providencia judicial que reconoció derechos laborales como lo es, la reliquidación de una pensión gracia, siendo esta una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como acertadamente lo indicó el a quo. Sumado a lo anterior, se advierte que, al momento de decretarse la medida se indicó que, “no se decreta respecto de los recursos pertenecientes (i) al rubro destinado para el pago de sentencias y conciliaciones ni los del Fondo de Contingencias, (ii) al Sistema General de Participaciones, ni (iii) del Sistema General de Regalías.”, sin que se advierta arbitrariedad alguna en la decisión impugnada. (…) se advierte que en virtud de las normas transcritas la UGPP, asumió las funciones relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, por consiguiente, resulta procedente el embargo de los dineros que reposen en sus cuentas, para asumir el pago de obligaciones laborales ordenadas en sentencias judiciales, como en el caso en comento. Aunado a ello, se advierte que, si bien adujo la recurrente que recae en el FOPEP el pago de las obligaciones pensionales, también lo es que, el FOPEP es una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, administrado bajo la figura de un encargo fiduciaria celebrado entre la Nación y la Fiduciaria La Previsora entre otras, no obstantes, es la UGPP quien maneja los recursos de dicha cuenta y, por ende, ordena el pago de las acreencias laborales. Por lo anterior, los argumentos del recurrente carecen de asidero al pretender que se revoque la cautelar decretada bajo el fundamento de que, al ser bienes inembargables no son susceptibles de la medida cautelar decretada, lo anterior por cuanto el presente asunto se enmarca entre las excepciones a la regla general de inembargabilidad antes señalada.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



***Tribunal Administrativo de Boyacá***

***Sala de Decisión No. 5***

***Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos***

Tunja, siete (7) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control | Acción Ejecutiva |
| Demandante | **Luz Marina Palacios de Morales** |
| Demandado | **Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales** |
| Expediente | 15001-33-33-002-**2017-00131**-02 |
| Link: | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333002201700131021500123)  [cesos.aspx?guid=150013333002201700131021500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333002201700131021500123) |

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada contra el auto proferido el 12 de abril de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, a través del cual decretó la medida cautelar solicitada por el ejecutante.

# Antecedentes

**De la solicitud de la medida cautelar**

1. Mediante escrito radicado el 10 de febrero de 2020, el apoderado judicial de la parte ejecutante solicitó el embargo y secuestro de los dineros de las cuentas de ahorros o corriente No. 110-026-00137-0, 110-026-00138-8, 110-026-00140-4 y 110- 026-00169-3 del Banco Popular consignados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales1.

# Providencia impugnada

1. El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Tunja, en providencia del 12 de abril de 20212 decretó el embargo de los dineros que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales tenga depositados a cualquier título en las cuentas de ahorros o corriente No. 110-026-00137-0, 110-026-00138-8, 110-026-00140-4 del Banco Popular, con los siguientes argumentos:
2. En primer lugar, señaló los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto del principio de inembargabilidad de recursos públicos y las excepciones previstas al mismo.
3. Continuó señalando los pronunciamientos realizados por esta Corporación en decisiones del 10 de febrero de 2017 radicado 150013330090004503; 25 de mayo de 2018 radicado 15001333300520150010801 y el 8 de junio de 2018 radicado 15001333301420160003802, para concluir que, es posible decretar el embargo de recursos públicos, aun cuando gocen del beneficio de inembargabilidad, siempre que el proceso verse sobre el cumplimiento de sentencias judiciales, satisfacción de

1 Índice 3 Documento 3 Archivo 8.

2 Índice 3 Documento 3 Archivo 10

créditos de origen laboral y que los títulos provengan del Estado reconociendo una obligación clara, expresa y exigible.

1. Por lo anterior, indicó que el asunto bajo examen se encuadra dentro de las excepciones a la regla general de inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, en tanto, el título ejecutivo lo constituye una sentencia judicial que además reconoció el pago de acreencias laborales, siendo procedente acceder a la cautelar solicitada.
2. Finalmente, señaló que no resultaba procedente aplicar la medida a otros productos financieros, por cuanto podrían multiplicarse los recursos embargados y por consiguiente, generar una afectación patrimonial injustificada a la entidad ejecutada.

# Recurso de apelación

1. Inconforme con lo decidido, la parte ejecutada en memorial del 16 de abril de 20213, formuló recurso de apelación contra la anterior decisión.
2. Como fundamento de dicha petición, indicó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, 91 de la Ley 715 de 2001 y 594 numeral 1º del C.G.P., los bienes, rentas y recursos de los Sistemas de Seguridad Social, del Sistema General de Participaciones y General de Regalías son inembargables y la medida no puede recaer sobre recursos que pertenecen al presupuesto general de la Nación y al Sistema de Seguridad Social, como son los destinados al pago de la seguridad social y descuentos autorizados por los empleados de la entidad.
3. Aseguró que los recursos de la entidad no están destinados al pago de obligaciones de carácter pensional que estaban a cargo de entidades liquidadas, correspondiéndole asumir sólo el pago de intereses moratorios y costas procesales. Acreencias que no pueden ser concebidas como derechos laborales y para cuyo pago se encuentra disponible la cuenta corriente No. 110-026-00169-3, destinada por la Dirección General de Crédito Público del Tesoro Nacional para el pago de sentencias judiciales y conciliaciones.
4. Añadió que, en forma excepcional, podía decretarse el embargo sobre recursos parafiscales de la seguridad social y no sobre recursos propios de la UGPP, en tanto la entidad no estaba encargada del pago de las pensiones. Sin embargo, no posee cuenta bancaria con recursos de dicha naturaleza debido a que éstos son administrados por el FOPEP.
5. Afirmó que, en virtud del principio de especialización previsto en el artículo 345 de la Constitución Política, no se podrá transferir crédito a un objeto no previsto en el presupuesto, razón por la que la UGPP no podía destinar recursos de su presupuesto para el pago de las acreencias laborales de entidades liquidadas o en liquidación cuya función de reconocimiento le ha sido asignada.
6. Finalmente, refirió la certificación emitida por el Ministerio de Hacienda, respecto de la cuenta corriente No.110-026-001685 que se encuentra a su nombre y

3 Índice 3 Documento 3 Archivo 11-12

denominada “Dirección Parafiscales - Pagos de la Planilla U PILA”, indicando que la misma no pertenece a la entidad, sino al Sistema de Protección Social, y que, además, contiene recursos derivados de embargos decretados por la UGPP en el marco de procesos de cobro coactivo, razón por la que tampoco puede ser objeto de embargo.

# Trámite del recurso de apelación

1. Del anterior recurso, el Juzgado Sexto Administrativo de Tunja le corrió traslado a la parte demandante4.
2. La parte ejecutante en escrito allegado el 29 de abril de 20215, indicó que la jurisprudencia constitucional ha previsto excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, como en el caso del cobro de créditos emanados de sentencias judiciales.
3. Añadió que, de considerarse que los recursos de la UGPP son inembargables, resultaría improcedente e innecesario presentar demanda ejecutiva para el pago de las obligaciones emanadas de las sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho, al ser el único medio para dicho pago el embargo de los dineros que reposan en la cuenta de la UGPP, razón por la que, concluyó que negar la media cautelar bajo el argumento de inembargabilidad de los bienes del ejecutado, conllevaría aun desmedro de patrimonio e integridad del demandante.
4. El A-quo a través de auto del 21 de julio de 20216, concedió en el efecto devolutivo el correspondiente recurso de apelación.

# Competencia

1. La Ley 1437 de 2011, no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo, por eso en virtud del artículo 306 ibidem, para los aspectos no regulados debe acudirse al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso.
2. Ahora, como el 1° de enero de 20147 entró en vigencia el Código General del Proceso, las normas aplicables al presente asunto son las de este ordenamiento procesal. Así, como quiera que la demanda ejecutiva fue presentada el 13 de junio de 2016 deben aplicarse para su trámite las normas del Código General del Proceso.
3. Debe precisarse que el auto que resuelva una medida cautelar es susceptible de recurso de apelación a la luz del artículo 321 del CGP, en consecuencia, el recurso es procedente.
4. A su vez el numeral 5º del artículo 243 del CPACA, precisa lo siguiente:

“ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

4 Índice 3 Documento 3 Archivo 13

5 Índice 3 Documento 3 Archivo 14-15

6 Índice 3 Documento 3 Archivo 17

7 El numeral 6º del artículo 627 del Código General del Proceso, establece que, los demás artículos (entre los que se cuentan los relacionados con el proceso ejecutivo), entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2014.

(…) 5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar. (…)”

1. Ahora, en materia de la competencia para resolver el recurso se aplicará el artículo 125 del CPACA, atendiendo a que el recurso objeto de estudio fue interpuesto el 2 de agosto de 2021, resulta aplicable lo dispuesto por la Ley 2080 de 2021. Dispone la norma:

“ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las

providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

* 1. *Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*
  2. *Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*

(…)

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente (…).”

1. En este caso, el auto apelado decretó la medida cautelar razón por la que, conforme a lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021, la decisión es de Sala.

# Problema jurídico

1. Corresponde a la Sala determinar ¿si hay lugar a revocar el auto de 12 de abril de 2021, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja que decretó la medida cautelar solicitada por la parte actora?

# Tesis de la Sala

1. La Sala confirmará el auto objeto del recurso de alzada, al considerar que es procedente el embargo de los recursos de las cuentas No. 110-026-00137-0, 110- 026-00138-8, 110-026-00140-4 del Banco Popular, en tanto se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad, al tratarse de la ejecución de una sentencia judicial aunado a que persigue la satisfacción de una acreencia laboral, como pasa a exponerse.

# Consideraciones

**De las medidas cautelares y el embargo**

1. Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios. En efecto, según la Corte Constitucional, constituyen instrumentos para proteger la integridad de un derecho que es controvertido en el juicio:

“Así, constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado"8

8 Sentencia C-523 de 2009. Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa

1. Las medidas cautelares, entendidas como garantía del derecho al acceso a la administración de justicia, tienen un carácter protector transitorio, en consideración a que su naturaleza es meramente temporal en tanto pueden modificarse o suprimirse a voluntad del acreedor o por el cumplimiento de la obligación. En efecto, se mantienen únicamente mientras subsistan las situaciones de hecho y de derecho que permitieron su decreto.
2. Sobre las medidas cautelares en los procesos ejecutivos, dispone el artículo 599 del CGP, lo siguiente:

“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

(...)

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad"

# De los bienes inembargables

1. Frente a la medida solicitada, es dable precisar que los recursos del Estado gozan de una regla general de inembargabilidad, a efectos de garantizar el cumplimiento de los fines encargados a los diversos entes públicos, que deben estar orientados al beneficio general9.
2. El artículo 594 del Código General del Proceso, frente al embargo de bienes de entidades públicas, señaló lo siguiente:

"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. (…)*

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas. (...)

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.”

1. Por su parte, el parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, refiere lo siguiente:

"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."

9 Ver artículo 63 Constitucional, sentencia C-546 de 1992

1. Sin embargo, el principio de inembargabilidad no es absoluto, en tanto afectaría la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia, a efectos de exigir el decreto de medidas cautelares en contra de la entidad deudora. Es por ello que, la jurisprudencia constitucional10, ha establecido como excepciones al principio de inembargabilidad, las siguientes:
2. Obligaciones provenientes de un crédito laboral
3. Obligaciones derivadas de sentencias o providencias judiciales originadas en la presente jurisdicción
4. Obligaciones derivadas de un contrato estatal
5. Por su parte el Consejo de Estado11, respecto a la inembargabilidad prevista en el artículo 195 del CPACA, precisó lo siguiente:

“(…) Regresando a la norma introducida por la Ley 1437 de 2011, es importante observar que en el parágrafo del artículo 195 del CPACA se puntualizó la regla de inembargabilidad sobre los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones y se incorporó una prohibición de traslado presupuestal.

Acerca de la naturaleza de esa regulación especial para los recursos del presupuesto nacional, puede concluirse sobre su viabilidad, teniendo en cuenta, por ejemplo, que en la sentencia C 604 de 2012, la Corte Constitucional declaró exequible el numeral cuarto del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, considerando, en ese caso, que la referencia a la tasa DTF, creó una regla razonable que atiende los trámites presupuestales requeridos para el pago y, en esa medida estimó que no vulneró el principio de igualdad.

Por ello, el Despacho considera que a la luz de la legislación contenida en el CPACA el embargo decretado no puede operar sobre los recursos del presupuesto nacional -que detenta el Ministerio de Hacienda– con destino al pago de sentencias, toda vez que los mismos hacen parte del aludido presupuesto nacional y tienen un trato diferencial respecto de otros recursos, amén de que, de conformidad con la nueva disposición, el pago de las sentencias debería ser realizado directamente al beneficiario, con cargo a esas cuentas y no necesariamente retenido o trasladado a las cuentas bancarias de la Rama Judicial, en observancia de la prohibición que establece el artículo 195 del CPACA.

No obstante, haciendo la salvedad del artículo 195 del CPACA, es viable que la Rama Judicial pueda tener esos y otros recursos depositados en los bancos comerciales, que no hagan parte del presupuesto nacional e incluso que no provengan del mismo, como por ejemplo los fondos que reciba a través de convenios con organismos no gubernamentales y que administre directamente, o los recursos parafiscales que recauda y administra, los cuales transitoriamente podrían estar situados en sus cuentas corrientes y de ahorro y sobre ellos, en caso de no operar ninguna de las protecciones legales, eventualmente cabría perfeccionar la medida cautelar del embargo.”

1. Recientemente, en providencia del 24 de octubre de 2019, con ponencia del magistrado Martín Bermúdez Muñoz, proceso No. 20001-23-31-000-2008-00286- 02(62828), la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó (decisión que se trascribe en extenso, por la importancia, en la decisión):

“8.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del

10 Ver sentencia C-1154 de 2008

11 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. CP: Marta Nubia Velásquez Rico. 2 de abril de 2019. Rad. No: 68001-23-33-000-2018-00458-01(63506). Actor: Luis Alfredo Ribero Mirchán y Rubén Darío Blanco. Demandado: Nación - Rama Judicial

Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, precisó que este no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones. Al respecto, dispuso:

## <<Declarar EXEQUIBLE el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, 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.>>12

9.- Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción, cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.13

10.- Es cierto, como lo afirma la recurrente, que el parágrafo segundo del artículo

195 del CPACA, norma aplicable al presente asunto, dispuso que los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables. La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial, la aplicación de esta norma no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:

## <<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

**PARÁGRAFO.** En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)

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

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

12.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el

12 Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

13 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

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

13.- La Sala advierte que en virtud de lo establecido en el parágrafo del artículo 594 del CGP, al decretar el embargo sobre bienes que por su naturaleza son inembargables, se deberá invocar el fundamento legal para su procedencia.

14.- Revisada la providencia del Tribunal mediante la cual se decretó el embargo, se evidencia que no se cumplió con dicha carga, por lo cual en la parte resolutiva de esta providencia se precisará que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas**, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, **salvo**: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación

- Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.

Bajo este orden de ideas, atendiendo la solicitud presentada por la parte actora, conforme a las anteriores precisiones jurisprudenciales, el Despacho encuentra procedente la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, lo anterior, en la medida que lo pretendido en el presente caso, es la ejecución de una providencia judicial, proceso en el que conforme a las excepciones al principio de inembargabilidad precisadas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, resulta procedente el embargo de las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta, además, lo preceptuado en el numeral 10° del artículo 593 del C.G.P. que señala:

"Articulo 593 EMBARGOS. Para efectuar embargos se procederá así:

## ( . . . )

10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 414 debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que **no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%).** Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo".

Aunado a ello, en sentencia del 25 de marzo de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado15, al definir una acción de tutela presentada contra el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar que negó una medida cautelar, tuteló los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ordenando proveer sobre la medida cautelar, resaltándose los siguientes apartes:

“(…) la jurisprudencia también ha aclarado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del legislador debe ejercerse dentro de los límites trazados por la Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros.

**14 *"4. El de un crédito u otro derecho semejante se perfeccionará con la notificación al deudor mediante entrega del correspondiente oficio, en el que se le prevendrá que para hacer el pago deberá constituir certificado de depósito a órdenes del juzgado. Si el deudor se negare a firmar el recibo del oficio, lo hará por él cualquiera persona que presencie el hecho "***

15 Consejo de Estado. Sección Quinta. Ponente: Rocío Araújo Oñate. 25 de marzo de 2021. Rad. No. 20001-23-33-000-2020-00484-01(AC) Actor: José David Flórez Rodríguez. Demandado: Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar

1. *Siendo ello así ha precisado que, el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, 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, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*
2. *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; 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, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que 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” y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible.*
3. *Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación aun con la existencia en el ordenamiento del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual debe interpretarse con los parámetros establecidos por la Corte, pues únicamente así es dable garantizar los principios y valores contenidos en la Carta, exigiéndose sí que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo cual ocurrió en el caso concreto y, adicionalmente, el proceso ejecutivo ha sido ineficaz para lograr el pago efectivo de la obligación, causándose intereses moratorios.*
4. *Sin embargo, en los casos de pagos de sentencias judiciales el juez debe decretar inicialmente el embargo sobre las cuentas destinadas al pago de conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si tales recursos no son suficientes para cubrir el monto de la acreencia deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica, para garantizar el real y efectivo acceso a la administración de justicia.*
5. *De la ratio de las sentencias de constitucionalidad que han precisado las excepciones a la regla general de inembargabilidad, resulta forzoso concluir que el artículo 594 del Código General del Proceso debe interpretarse teniéndolas en cuenta, esto es, incluyéndolas a la hora de darle alcance en el caso concreto, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios.*
6. *Lo anterior, por cuanto si la entidad solamente tiene cuentas en las que maneje recursos de naturaleza inembargable, ello llevaría implícita la imposibilidad de cobrar la acreencia y la sentencia judicial que condenó al Estado caería en el vacío o quedaría al arbitrio de la entidad si la paga o no. (…)”*

31. Conforme a lo anterior, la Sala encuentra que si bien el Código General del Proceso en su artículo 594, reiteró la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, de la Seguridad Social y las cuentas del Sistema General de Participación, lo cierto es que de conformidad a lo dispuesto por la jurisprudencia, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo las particularidades del caso, a efectos de determinar si se configura o no

alguna de las excepciones previstas, como lo es, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente, las acreencias laborales que gozan de una protección constitucional especial.

# Caso concreto

1. Aterrizando al caso concreto, en primer lugar, la Sala encuentra que, en el presente caso, la medida decretada por el a quo se dirigió a las cuentas No. 110-026- 00137-0, 110-026-00138-8, 110-026-00140-4 del Banco Popular y de acuerdo a la certificación emitida por dicho establecimiento bancario, contienen recursos de gastos personales, gastos generales y caja menor16.
2. Es decir que, contrario a lo manifestado por la recurrente, la medida resulta procedente aun cuando se trate de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que lo que se pretende es la ejecución y pago de una condena impuesta en una providencia judicial que reconoció derechos laborales como lo es, la reliquidación de una pensión gracia, siendo esta una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como acertadamente lo indicó el a quo.
3. Sumado a lo anterior, se advierte que, al momento de decretarse la medida se indicó que, “*no se decreta respecto de los recursos pertenecientes (i) al rubro destinado para el pago de sentencias y conciliaciones ni los del Fondo de Contingencias, (ii) al Sistema General de Participaciones, ni (iii) del Sistema General de Regalías.”,* sin que se advierta arbitrariedad alguna en la decisión impugnada.
4. Finalmente, frente al argumento de la recurrente, al asegurar que los recursos de la entidad no están destinados al pago de obligaciones de carácter pensional que estaban a cargo de entidades liquidadas, lo cierto es que, el Decreto 2196 del 12 de junio de 2009 “Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones”, entre otros, dispuso que la liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se someterá a las disposiciones del Decreto ley 254 de 2000 y a la Ley 1105 de 2006 (artículo 2º).
5. CAJANAL “En Liquidación”, fue vinculada al Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 4107 de 2011, “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social” (artículo 4), y con el fin de dar continuidad a las actividades relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, se dispuso (Decreto 2196 de 2009 artículo 3) que a más tardar el 1° de diciembre de 2012 (artículo 64), debía ocurrir su liquidación, **fecha a partir de la cual sus funciones serían asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP**.
6. Mediante los Decretos 1229 del 12 de junio y 2776 del 28 de diciembre de 2012, se prorrogó el plazo dispuesto para la liquidación de CAJANAL “En Liquidación”, hasta el 31 de diciembre de 2012 y 30 de abril de 2013, respectivamente. Luego, el

16 Índice 3 Documento 3 Archivo 5 folio 2

Decreto 877 del 30 de abril de 2013 también prorrogó dicho plazo de liquidación de CAJANAL “En Liquidación”, y estableció finalmente como fecha de finalización del proceso liquidatorio el día **11 de junio de 2013.**

1. Así las cosas, se advierte que en virtud de las normas transcritas la UGPP, asumió las funciones relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, por consiguiente, resulta procedente el embargo de los dineros que reposen en sus cuentas, para asumir el pago de obligaciones laborales ordenadas en sentencias judiciales, como en el caso en comento.
2. Aunado a ello, se advierte que, si bien adujo la recurrente que recae en el FOPEP el pago de las obligaciones pensionales, también lo es que, el FOPEP es una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, administrado bajo la figura de un encargo fiduciaria celebrado entre la Nación y la Fiduciaria La Previsora entre otras, no obstantes, es la UGPP quien maneja los recursos de dicha cuenta y, por ende, ordena el pago de las acreencias laborales.
3. Por lo anterior, los argumentos del recurrente carecen de asidero al pretender que se revoque la cautelar decretada bajo el fundamento de que, al ser bienes inembargables no son susceptibles de la medida cautelar decretada, lo anterior por cuanto el presente asunto se enmarca entre las excepciones a la regla general de inembargabilidad antes señalada.
4. Con fundamento en los argumentos expuestos, la Sala encuentra acertada la decisión recurrida.
5. En mérito de lo expuesto, se **Resuelve:**
   1. **Confirmar el auto del 12 de abril de 2021** proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, por los argumentos expuestos en precedencia.
   2. En firme este auto, por Secretaría envíese el proceso al *A quo*, previas las anotaciones de rigor.

# Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado