

Doctor

**NAUN MIRAWAL MUÑOZ**

MAGISTRADO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

E. S. D.

EXPEDIENTE	19001-23-33-002-2017-00297-00
DEMANDANTE	MARTHA LETICIA LUCUMI
DEMANDADO	NACION-MINEDUCACION-FOMNAG
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
ASUNTO	INTERPOSICION RECURSO

**JOSE ALEJANDRO AGUIRRE GAVIRIA**, identificado procesalmente como apercudado de la parte ejecutante, expreso a Usted que **INTERPONGO RECURSO DE REPOSICION Y SUBSIDIARIO DE APELACION** frente al AUTO fechado a 19 de septiembre del presente año.

**I-MOTIVO DE INCONFORMIDAD:**

Evidentemente con la negativa a **DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES** deprecadas bajo el argumento acorde al cual la Ley 1995 de 2019 en su artículo 57 prohíbe dichas medidas cautelares.

**II-FUNDAMENTACION DEL RECUSO:**

**1. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA TESIS ACOGIDA POR EL TRIBUNAL:**

Si bien el principio es la inembargabilidad, la Corte Constitucional en las Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, ha considerado que el mismo, "tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible." (resaltos fuera de texto)

Así las cosas, cualquier interpretación que desconozca los lineamientos acabados de citar, deviene contraria a la Constitución Política.

Reza el artículo 53 de la Carta Política:

(..) ley, los convenios, los acuerdos pueden menoscabar los derechos de los trabajadores.

La Ley 1995 de 2019 en su artículo 57, no consagra ningún tipo de inembargabilidad.

En gracia de discusión, de estimarse que dicha norma consagrara la inembargabilidad, de dichos recursos, debe darse aplicación al artículo 4 de la Carta Política.

Conforme al Artículo 4 de la carta fundamental se tiene:

*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*

*Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades. (Subrayado y resaltado nuestro)*

De tal manera, que en atención a los principios de favorabilidad, del no menoscabo de la condición más beneficiosa y el *in dubio pro operario*, debe aplicarse la tesis que mejor favorezca los intereses de la parte débil de la relación laboral.

Así las cosas, no debe negarse la medida cautelar. La interpretación realizada igualmente soslaya el artículo 13 Constitucional, acorde al cual:

*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

De suerte que no puede otorgarse un trámite discriminatorio y privar a mi poderdante del derecho a hacer efectivo el cumplimiento de la sentencia, proceder así, es ir en contravía de lo dispuesto en el artículo 13 citado.

#### **1.1. DEL DECRETO 2020 DE 2019:**

En ninguno de los apares de dicho decreto establece la inembargabilidad de dichos recursos. En gracia de discusión que la estableciera, dicho decreto estaría afectado de inconstitucionalidad, pues desconocería los precedentes judiciales relacionados con las

excepciones al principio de inembargabilidad consagrados por la Corte Constitucional en distintos fallos, así como la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado.

El párrafo citado refiere es a la financiación del pago de las sanciones por mora, facultando al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir **"títulos de tesorería"**.

### **1.2. DECRETO 472 DE 2021:**

El decreto por su señoría citado en ningún aparte dispone la INEMBARGABILIDAD que aquí se establece. De establecerla en gracia de discusión, aplica el artículo 4 constitucional.

### **2.- DE LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD:**

De vieja data ha establecido la Corte Constitucional que el presupuesto General de La Nación resulta embargable cuando se trata del pago de SENTENCIAS JUDICIALES Y/O DE OBLIGACIONES LABORALES.

La obligación perseguida goza de una doble cualificación. Corresponde a UN DERECHO LABORAL y de contera está reconocido en una SENTENCIA JUDICIAL que hizo transito hace rato a COSA JUZGADA.

Por lo mismo, la medida cautelar es procedente.

### **3.- LA TESIS DESCONOCE LA HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL:**

#### **3.1.-PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD:**

El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad

De tal manera que establecer la inembargabilidad de los dineros del FOMAG que se constituyen en la prenda general de los acreedores, resulta contrario a la Constitución Nacional al vulnerar el principio de progresividad.

Además, no se puede desconocer el artículo 2488 del Código Civil, consagra el principio general por cuya virtud el patrimonio del deudor constituye la prenda común de los acreedores.

#### **4.- PRECEDENTE HORIZONTAL DESCONOCIDO:**

4.1. DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA-Popayán, once (11) de febrero de dos mil dieciséis (2016) Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ- Expediente: Demandante: Demandado: Medio de Control: 19001333100520140007501 GLORIA STELLA PRADO DE MORENO UGPP NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- SEGUNDA INSTANCIA - APELACION AUTO.

(...)

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”. Para sustentar su conclusión la Corte explicó:*

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

*Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.*

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

(...)

*Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.*

*En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.*

*La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.*

*Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.*

*(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.*

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

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

*Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.*

*(...)*

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

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

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

*Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad<sup>10</sup>, y apunta a la realización efectiva*

de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca.

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”. El razonamiento que sirvió de base a la Corte fue el 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)”.

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>.

(...)

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial<sup>12</sup>. Dijo entonces:

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

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

*En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, 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 . Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada bajo las condiciones antes señaladas”.*

*4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.*

*De todo el desarrollo jurisprudencial trazado por el Máximo Órgano Constitucional, fuerza es concluir que la norma de inembargabilidad planteada en el artículo 594 del CGP, está morigerada por las excepciones que el propio legislador establezca, pero además por las precisas excepciones desarrolladas por la Corte Constitucional a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación simple y llana de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios, en contravía de los pilares fundantes de un Estado Social de Derecho como el colombiano.*

*Decantada la factibilidad de embargar bienes y recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación, la Sala considera relevante significar que tal premisa debe sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que equivale a concluir que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso en particular la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida, dando cabal cumplimiento al deber de plasmar claramente el fundamento legal o constitucional de la orden de embargo decretada.*

*En el asunto que llama la atención de la Sala, es necesario tener en cuenta que el litigio versa sobre un proceso ejecutivo derivado del incumplimiento de la sentencia de 05 de mayo de 2009 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Popayán, confirmada por el Tribunal Administrativo del Cauca el 11 de marzo de 2010, según las cuales se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Gloria Estella Prado de Moreno.*

*Entonces, siendo que la propia UGPP informa que sus recursos hacen parte del Presupuesto General de la Nación, la orden emanada por la A quo haría inoperante la medida cautelar de embargo, con fundamento en la regla de inembargabilidad contenida en el artículo 594 del CGP.*

*A esta conclusión arriba la Sala, porque la medida cautelar así decretada sería solamente aparente, pero en esencia llevaría implícita una negativa, en aquellos casos en que como el aquí planteado, la entidad solamente cuente con bienes y recursos de naturaleza inembargable, evento que comportaría la ilógica consecuencia de que la ejecución de las sentencias judiciales quede reducida a las órdenes establecidas en el proceso ordinario que le dio origen, hecho que redundaría en la inocuidad de la garantía establecida por el propio legislador para la ejecución de las sentencias condenatorias a cargo de las entidades públicas estatuida en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011.*

*Bajo estos asideros, la Sala acompaña el decreto de la medida cautelar dispuesta por la Juez Quinto Administrativo del Circuito de Popayán, mas dista de las prohibiciones señaladas en el numeral segundo de la providencia objeto de análisis, por considerar que en el sublite si es procedente el embargo de recursos con la connotación de inembargables por cumplirse una de las excepciones decantadas por la Corte Constitucional como es el Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos- “*

#### **4.2. TRIBUNAL DE BOYACA:**

En auto del 10 de febrero del 2017 el Tribunal Administrativo de Boyacá, al resolver un recurso de apelación, revocó un auto que negó el embargo de unos recursos de la UGPP por considerar el a quo que según los artículos 593 y 599 del C.G.P. esa medida era improcedente por estar incorporados en el presupuesto general de la nación.

Para el efecto, consideró el Tribunal que a la luz del artículo 594 del C.G.P. eran inembargables, entre otros, los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, los recursos del Sistema General de Participaciones y los recursos del Sistema General de Regalías. No obstante lo anterior, este principio no podía ser considerado absoluto, pues su aplicación debía entenderse de acuerdo con los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Y en consecuencia, recordó que la Corte Constitucional ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de:

- 1. La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- 2. Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones; y*



3. Títulos que provengan del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Señaló igualmente que las altas cortes coinciden en que la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente, en caso de acreencias laborales, las cuales gozan de una protección constitucional especial. Entonces, negar la medida cautelar con el argumento de la inembargabilidad de los bienes de la ejecutada, genera un desmedro al patrimonio e integridad de la ejecutante, titular de un derecho pensional; que además, no podía desconocerse que el hecho de prohibir el embargo de ciertos bienes hacía ilusorio el derecho a reclamar el pago que se encuentra contenido en un título ejecutivo.

Consideró entonces la corporación necesaria la claridad sobre los bienes frente a los que puede recaer la medida y la suma por la cual se va a hacer efectiva, siempre que los dineros no hagan parte de aquellos que tienen el beneficio de inembargabilidad a menos que, como en el caso bajo estudio, siéndolo se invoque el fundamento legal; ello no sólo con el fin de adoptar la medida cautelar de embargo conforme a la ley, sino también de velar por la seguridad jurídica y los derechos fundamentales tanto de las personas que acuden a la administración de justicia como de aquellas entidades que son llamadas a juicio en calidad de demandadas, en aras de garantizar el correcto funcionamiento de la función judicial y la estabilidad económica de las partes.

En el caso concreto, encontró la sala que la solicitud de embargo presentada por la ejecutante tenía como finalidad garantizar el pago de la reliquidación de su pensión de jubilación, por lo que era procedente acceder al decreto de tal medida, dada la naturaleza de la obligación, es decir, porque se trataba de un derecho laboral de carácter pensional que contaba con protección constitucional.

#### **4.3. PRECEDENTES VERTICALES DESCONOCIDOS:**

Sostiene en sentencia de Tutela el Honorable Consejo de estado:

*“Finalmente, la Sala realizará el análisis desde la perspectiva del defecto de desconocimiento del precedente, el cual fue invocado en la demanda inicial y reiterado en el escrito de impugnación en el que el actor señala como desconocidas las siguientes sentencias de constitucionalidad C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13. (...) 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.*

*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.*

*Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto a 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.*

*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.*

*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 tornarían nugatorios.*

*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.*

*Al aplicar el marco teórico al caso concreto y advertir que no obstante el tiempo que ha transcurrido entre la condena dictada por esta jurisdicción le ha sido imposible al accionante hacerla efectiva, la Sala amparará los derechos del actor y de los coadyuvantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.*

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Bogotá, D.C.,  
veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 20001-  
23-33-000-2020-00484-01(AC) Actor: JOSÉ DAVID FLOREZ RODRÍGUEZ

**Demandado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.**

#### **4.4. PRECEDENTES CONSTITUCIONALES DESCONOCIDOS:**

*Siguiendo la misma línea de pensamiento, la Corte Constitucional ha considerado que cumplir las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>18</sup> y que el acceso a la justicia implica, para ser real y efectivo, que se cumpla lo ordenado, por lo que su desconocimiento acarrea sanciones pecuniarias, penales y disciplinarias para quienes desconocen el mandato contenido en un fallo judicial ejecutoriado. 80. Tales consecuencias jurídicas del incumplimiento de fallos judiciales han llevado a la Corte a concluir que el incumplimiento de las órdenes prolonga la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del ciudadano que acude ante la administración de justicia.*

*Así, en la sentencia SU-034 de 2018, señaló que el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, en los siguientes términos: "El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)." (Subrayas originales del texto transcrito)*

*81. Por su parte, en la sentencia T-048 de 2019<sup>19</sup>, reiteró que la ejecución de los fallos judiciales se traduce en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y que el incumplimiento de esa garantía constituye un grave atentado al Estado de derecho, argumentación de la cual concluyó que:*

*"Al analizar esta garantía en relación con los principios constitucionales de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso como presupuestos de la función judicial y administrativa, es posible hablar del cumplimiento de las providencias judiciales, como una faceta del núcleo esencial del*

debido proceso.” (Negrillas fuera del texto original)  
82.

*Adicional a lo anterior, en el sub examine el actor alegó el desconocimiento, por parte de las autoridades judiciales accionadas de sentencias de constitucionalidad como precedente obligatorio para los jueces, alegación que implica aplicar al caso los principios de igualdad material ante la ley y de seguridad jurídica de rango constitucional y no simplemente legal -igualdad en los términos del artículo 13 de la Carta. 83. Corroborada la trascendencia del asunto, el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020 en la que, en ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos dictados en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 de 2020 que permitía suspender los pagos de sentencias judiciales.*

En la sentencia **C-546 de 1992**, al examinar una demanda de inconstitucionalidad instaurada en contra de los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989 que consagraban la inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, porque a juicio de los accionantes ello impedía que se persiguiera judicialmente el pago de las pensiones que no fueran canceladas oportunamente a sus respectivos titulares.

Este Tribunal señaló que la priorización del interés general mediante el principio de inembargabilidad que protege los recursos del Estado no podía interpretarse de forma que sacrificara la efectividad del derecho fundamental a gozar de la pensión. En ese sentido, para resolver la tensión entre principios advertida, sostuvo que aunque “el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana”, resultaba aplicable una excepción a dicho principio tratándose de la especial protección que el orden superior reconoce a los derechos de los

trabajadores, recordando que en el Estado social de derecho *"la persona es más importante que el Estado, ya que éste se encuentra al servicio de aquella"*.

Por lo tanto, condicionó la exequibilidad de los enunciados legales examinados 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 la sentencia **C-013 de 1993**, esta Corporación estudió una demanda interpuesta contra la Ley 01 de 1991 y contra los Decretos 035, 036 y 037 de 1992 expedidos con base en las facultades extraordinarias del artículo 37 de la Ley 01 de 1991 *-Estatuto de Puertos Marítimos-*. En lo que atañe al objeto de la presente controversia, la acusación se dirigió contra dos artículos que establecían la inembargabilidad de los recursos de la Empresa de Puertos de Colombia en liquidación y del Fondo de Pasivo Social de la misma, porque a juicio de los demandantes *"la inembargabilidad atenta contra los derechos de los trabajadores portuarios y los del Fondo, porque los despojan de las garantías efectivas para la protección y pago de las obligaciones a cargo de su empleador."*

A propósito de la inembargabilidad, la Corte expresó que la doctrina fijada en la sentencia C-546 de 1992 conservaba plena validez, y en consecuencia decidió que las normas cuestionadas eran exequibles *"dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales a cargo de la Nación con ocasión de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia sólo pueda hacerse mediante el embargo de los bienes y recursos del Fondo de Pasivo Social y de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, o de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación a su nombre, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo."*

En la sentencia **C-017 de 1993** la Corte se ocupó de una demanda contra el artículo 1º (parcial) de la Ley 15 de 1982, en cuya virtud se disponía la inembargabilidad de los dineros oficiales para el pago

de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte. En criterio del actor, tal norma impedía a los pensionados satisfacer por la vía judicial el pago de sus pensiones.

Nuevamente la Sala Plena se acogió a lo sentado en la sentencia C-546 de 1992, reiterada en la sentencia C-013 de 1993, en razón a la identidad sustancial entre la cuestión planteada y la previamente resuelta, por lo cual declaró *"la exequibilidad del precepto acusado, dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las pensiones sólo pueda lograrse mediante el embargo de los fondos destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo."*

(...)

En la sentencia **C-103 de 1994**, esta Corporación estudió una demanda contra el artículo 1º, numerales 158 (parcial) y 272 (parcial) del decreto 2282 de 1989 *-Por medio del cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil-*, en tanto que se prohibía toda ejecución contra entidades de derecho público antes de transcurrido un plazo de seis meses de surgida la obligación por título judicial, y se contemplaba la inembargabilidad de las rentas y recursos del presupuesto general de la Nación, con la indicación de que, en caso de decretarse un embargo sobre los mismos, bastaba certificación del Director General del Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y efectuar desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación, sin que procediera recurso alguno contra dicha determinación.

Una vez más la Corte se remitió a lo decidido en la sentencia C-546 de 1992 para ratificar la excepción a la inembargabilidad allí definida en relación con los créditos laborales. Adicionalmente, la sentencia declaró la inexecutable de la disposición que obligaba al juez a ejecutar el desembargo en virtud de lo manifestado por un funcionario de la rama ejecutiva, tras considerar que ello vulneraba el principio de la separación de los poderes y anulaba la autonomía de la autoridad judicial para valorar tal certificación como una prueba, así como también estimó

inconstitucional la eliminación de los recursos contra la providencia que ordena el desembargo, por encontrarla contraria al debido proceso y al acceso eficaz a la justicia.

En la sentencia **C-263 de 1994** se evaluaron unos reparos de inconstitucionalidad contra los artículos 64 del Decreto 1221 de 1986 -*Por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales*- y 318 del Decreto 1222 de 1986 -*Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*-, en cuya virtud se establecía la inembargabilidad de los recursos recibidos por las entidades descentralizadas a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento, o de los contratos de empréstito interno o externo que dichas entidades hubieren celebrado, nuevamente basados en que ello fomentaba el incumplimiento de las obligaciones estatales y producía una afectación a la dignidad humana, el trabajo y la seguridad social.

En el fallo se sostuvo: "*[t]ales transferencias tienen por fin el cumplimiento del objeto propio de cada entidad y, por tanto, no se pueden ver sujetas a la eventualidad de medidas cautelares que desfigurarían su sentido y su razón de ser. Lo propio se puede afirmar de los fondos procedentes de empréstitos internos o externos contratados por las entidades descentralizadas. Debe repararse, además, en que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido. No se extiende la inembargabilidad a la totalidad de los bienes de aquéllas y, por otra parte, el hecho de prohibirse el embargo de unos determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede de todas maneras llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar.*"

Sin embargo, reiteró la jurisprudencia conforme a la cual el principio de inembargabilidad no puede llevarse hasta el extremo de desconocer las obligaciones contraídas por el Estado en materia laboral, y condicionó en tal sentido la exequibilidad de la norma censurada."

De lo expresado puede concluirse, que la negativa a decretar la medida cautelar es contraria a la Constitución y la reiterada jurisprudencia de la Corte

Constitucional, del Honorable Consejo de estado y del propio Tribunal.

Pues la limitación que dispone la norma citada hace relación es a que el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES no deberá destinar dichos recursos a otros menesteres, pero jamás a que dichos recursos sean inembargables y ni siquiera apliquen las excepciones al principio de inembargabilidad.

Acorde a lo expuesto, formulo la siguiente

**v. RESPETUOSA PETICION**

**REVOCAR** la providencia recurrida.

En su defecto decretar la medida cautelar solicitada.

De mantener su decisión, sírvase conocer el recurso de **APELACION**.

Al superior jerárquico estimar como fundamentación del recurso de alzada el presente escrito.

Atentamente,



**JOSE ALEJANDRO AGUIRRE GAVIRIA**

C.C. Nro. 1.061.709.539 de Popayán

T.P. Nro. 223.853 del C.S. de la J.