



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN:	50001 33 33 006 2016 00392 01
MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE:	WILSON CEDEÑO CALDERÓN
DEMANDADO:	U.G.P.P.

Procede la sala a decidir el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), contra el AUTO del 23 de octubre de 2017 por el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, decretó el embargo de las sumas depositadas a nombre de esa entidad¹.

ANTECEDENTES

El señor Wilson Cedeño Calderón presentó demanda ejecutiva contra la UGPP, y en escrito separado solicitó el embargo y retención de los dineros que esa entidad tuviera depositados en las cuentas de ahorro o corriente en distintas entidades bancarias de la ciudad de Bogotá, a lo cual accedió el *a quo* mediante proveído del 23 de octubre de 2017, limitando el embargo decretado a la suma de \$88.020.153.

Contra la anterior decisión el apoderado de la entidad ejecutada interpuso recurso de apelación², manifestando que la UGPP no paga ninguna pensión sino que lo hace el FOPEP y que las cuentas bancarias afectadas con la medida cautelar son inembargables, ya que están destinadas exclusivamente para depositar los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional asigna a la entidad para el pago de los impuestos que se generan por deducciones practicadas a los proveedores y contratistas. Igualmente, que a dichas cuentas se trasladan los recursos destinados al pago de la seguridad social de los empleados de la UGPP y las deducciones que los funcionarios solicitan sobre los pagos de nómina con destino a cuentas de Ahorro de Fomento a la

¹ Fols. 46 a 47

² Fols. 7 a 8

Construcción AFC, aportes voluntarios a fondos de pensiones y descuentos de libranzas, y no al pago de pensiones.

Recibidas las copias de la actuación que hace parte de la decisión apelada, el 6 de diciembre de 2018³ se advirtió que la UGPP informó que los recursos afectados con la medida son inembargables y que el *a quo* no se había pronunciado en los términos del artículo 549 del CGP, por lo que se dispuso la devolución del expediente al juzgado de origen para que procediera de conformidad.

Mediante oficio No. J6-AOV-2019-0362 del 12 de junio de 2019⁴, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, nuevamente remitió las presentes diligencias adjuntando copia del auto del 22 de abril del año en curso, por el cual se pronunció sobre la excepción de inembargabilidad que permitía adoptar la medida de embargo.

No obstante, encontrándose la actuación para decidir el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 23 de octubre de 2017, se advirtió que dentro de los documentos remitidos por el *a quo* no obraba el auto recurrido, por lo que mediante auto del 20 de junio del año en curso⁵, se requirió al juzgado para que allegara copia del mismo y de la actuación surtida a partir del 22 de abril del año en curso.

Finalmente, mediante oficio No. J6-AOV-2019-0489 del 26 de julio de 2019⁶ el *a quo* remitió copia de la providencia del 23 de julio de 2017 y de las actuaciones surtidas a partir del 22 de abril del año en curso.

Fundamento legal expuesto por el *a quo* para considerar procedente aplicar la excepción de inembargabilidad⁷:

Según se advierte en proveído del 22 de abril de 2019, el Banco Popular informó al Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que según certificación expedida por la UGPP, los dineros depositados en las cuentas son inembargables, pues provienen de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación.

Frente a lo anterior, el *a quo* manifestó que si bien el artículo 594 del CGP dispone que los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación son inembargables, dicha prerrogativa no es absoluta, pues la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos limitantes al mencionado principio, contemplando tres excepciones, *la primera*, tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u

³ Fol. 32

⁴ Fol. 36

⁵ Fol. 39

⁶ Fol. 45

⁷ Fols. 34 a 35

obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones justas y dignas, *la segunda*, con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad social y el respeto de los derechos reconocidos en aquellas, y *la tercera*, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En virtud de las anteriores excepciones, y en atención a que el título base de recaudo lo constituye la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, el *a quo* consideró procedente aplicar la excepción al principio de inembargabilidad, y en consecuencia insistió en la medida cautelar decretada el 23 de octubre de 2017. Al respecto indicó:

"En consecuencia y teniendo en cuenta que es aplicable la excepción al principio de inembargabilidad, el Despacho decretará el embargo y retención de los dineros depositados en la entidad financiera que indicó que los dineros eran inembargables, a nombre de la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP, limitando la medida a la suma de \$88.020.153, conforme se indicó en el auto del 23 de octubre de 2017 (fol. 3 cuaderno de medidas cautelares).

Además se advertirá a la entidad financiera que deberá proceder en la forma indicada en el inciso final del párrafo del artículo 594 del CGP, es decir, que deberá congelar los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el debido por cuenta del embargo /.../".

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

De acuerdo con lo previsto en los artículos 153 y 243, numeral 2º del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer de la apelación contra el auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual se decretó como medida cautelar el embargo de las sumas depositadas a nombre de la UGPP en el Banco Popular.

Cabe precisar que, el presente asunto debe ser resuelto por la sala por corresponder a uno de los eventos previstos en el artículo 125 del citado Estatuto Procesal, en la medida que se trata del decreto de una medida cautelar.

II. Problema Jurídico:

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la embargabilidad o inembargabilidad de los dineros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, a fin de establecer si el auto del 23 de octubre de 2017 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del

Circuito de Villavicencio, por el cual decretó la medida cautelar de embargo de los dineros depositados en el Banco Popular, se ajusta a derecho o debe ser revocado.

III. Tesis:

Para la Sala la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio debe ser confirmada, pues, si bien en principio se trata de una cuenta bancaria que por su naturaleza y destinación es inembargable, el título base de recaudo lo conforma una sentencia judicial, lo cual constituye una de las excepciones a dicha regla, en virtud del criterio sentado por la Corte Constitucional en las sentencias C-1154 de 2008 y C- 543 de 2013, así como la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado sobre su aplicabilidad a pesar del contenido del artículo 594 del CGP.

IV. Marco jurisprudencial:

El desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional ha permitido definir con claridad tres excepciones al principio de inembargabilidad, las cuales fueron expuestas y explicadas por esa Corporación en la sentencia C-1154 de 2008, de la siguiente manera:

"(...) 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. (...) (Negrilla fuera del texto original).

Asimismo, ese Alto Tribunal en la sentencia C-543 de 2013, al momento de analizar la constitucionalidad de los artículos 195 parágrafo 2 de la Ley 1437 de 2011, 70 de la Ley 1530 de 2012, 594 numerales 1, 4 y parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2002, en la cual, si bien se declaró inhibida de definir el fondo del asunto, realizó varias precisiones que resultan relevantes para resolver el presente asunto.

En efecto, en la mencionada providencia se indicó:

*"Los anteriores planteamientos evidencian la ausencia del cumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia en la formulación del cargo presentado por el actor, pues, **en primer lugar**, ante la afirmación del demandante en el sentido de que la protección al patrimonio público de la Nación y de las entidades públicas, en desmedro de la garantía de los derechos de los acreedores de la administración, no tiene una justificación constitucional válida, se opone el contenido del artículo 63 Superior, el cual es claro al establecer que el legislador tiene la facultad para determinar qué bienes, además de los señalados expresamente en la norma, tienen el carácter de inembargables, sumado a que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de inembargabilidad tiene por fin asegurar una "adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado". Frente a los anteriores argumentos, encuentra la Sala que contrario a lo expuesto por el actor, dicha protección a los bienes y recursos públicos tienen un sustento constitucional válido, contenidos que no son analizados por el actor.*

*En **segundo lugar**, frente a la afirmación del actor, en el sentido de que la inembargabilidad consagrada en las disposiciones acusadas hace nugatorio el derecho de los acreedores para hacer efectivo el pago de las obligaciones declaradas por las autoridades de la República, encuentra la Corte que no es una hipótesis que pueda derivarse de los apartes normativos acusados, sumado a que el demandante no explica por qué a pesar de que esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial reiterada sobre el principio de inembargabilidad y la necesidad de armonizar este principio con los derechos, principios y valores constitucionales a través de las excepciones al mismo, con el fin, precisamente, de garantizar la efectividad de los derechos de los acreedores de la Nación y de las entidades públicas, sigue considerando que existe un nivel de desprotección para el pago de estas obligaciones.*

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

el pago de condenas o conciliaciones, advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago. Además, señala que en caso de que transcurran 10 meses sin haberse efectuado el pago de la obligación o pasados 5 días desde el recibo de los recursos para el pago efectivo al beneficiario, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio con base en la tasa comercial.

Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

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

En tercer lugar, respecto a que el contenido del artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 2 Superior, esta Sala considera que el cargo carece de certeza y se basa en una hipótesis que no se deriva de la disposición acusada sino en apreciaciones subjetivas del actor, por cuanto afirmar que ante la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías los particulares tendrán que limitarse a que el alcalde o el gobernador efectúe el pago de una obligación deviene en una opinión personal, **cuando en este respecto existen pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional a través de los cuales se expuso que mientras dichas acreencias consten en títulos valores, tengan relación directa con las actividades específicas a las cuales están destinados dichos recursos y no se paguen dentro del término fijado de conformidad con las reglas sentadas en el Código de Procedimiento Administrativo, luego de su exigibilidad, puede acudirse a la medida de embargo.** Además, tampoco explica por qué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cobro de una obligación, la medida de inembargabilidad contemplada en la norma se torna en la única idónea para hacer exigible su cumplimiento, como sería el caso de los ingresos corrientes de libre destinación.

En cuarto lugar, respecto al numeral 1 y 4, y el parágrafo del artículo 594 del nuevo Código General del Proceso, observa esta Sala que no existe un concepto de la violación, pues el actor no confronta el contenido de las disposiciones acusadas frente al presunto precepto constitucional vulnerado, lo cual le impide a esta Corporación adelantar un juicio sobre la constitucionalidad de los mismos, y en su lugar, tan solo afirma que el numeral 1 del artículo 594 hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de elevar algún tipo de reclamación con respecto a las obligaciones declaradas por los jueces o la administración, mediante actos administrativos o de contratos estatales." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por su parte, el Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos se ha referido al principio de inembargabilidad. Es así, que en sentencia del 15 de diciembre de 2017, la Sección Primera del Consejo de Estado⁸, expuso lo siguiente:

"De lo anterior resulta claro para la Sala que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos siempre ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la Corte Constitucional no lo ha expulsado, sino que, por el contrario, ha encontrado justificada dicha prohibición pero siempre condicionada a las excepciones previstas en su jurisprudencia que sigue vigente y enteramente aplicable. Asimismo, se destaca que aunque la Corte se hubiese declarado inhibida para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 del CGP, los cuales introducen nuevamente la regla de inembargabilidad, dejó claro que la Interpretación de dicha normativa debía efectuarse a la luz de su jurisprudencia reiterada, pacífica y uniforme sobre el asunto en cuestión.

En un asunto similar al aquí estudiado, la Sección Segunda de esta Corporación, al conocer el recurso de apelación interpuesto por el actor contra el auto que denegó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo de los recursos que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tuviese depositado en una serie de entidades financieras, precisó que tanto la legislación vigente, como la jurisprudencia constitucional, establecen que la prohibición de embargar recursos públicos, debe ceder ante la satisfacción de obligaciones de estirpe laboral, derivadas de sentencias judiciales o cuando consten en títulos emanados de la Administración, eventos en los cuales se puede acudir ante un Juez de la República para perseguir su pago, siempre y cuando la deudora no hubiese adoptado las medidas para satisfacerlos en los términos del artículo 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda. Para el efecto, adujo lo siguiente:

"[...] En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.

[...]

En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01532-01(AC)

fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado [...]»⁹. (Negrillas de la Sala)

La anterior postura fue reiterada por la misma Corporación en sentencia del 1 de agosto de 2018¹⁰, pues en dicha providencia concluyó:

"A juicio de la Sala, la autoridad judicial accionada debió analizar de manera sistemática el marco normativo decantado en la presente providencia, lo que lo hubiera llevado a concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano existen unas excepciones al principio de inembargabilidad frente a los recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, las cuales fueron precisadas por la Corte Constitucional por medio de sentencias de control abstracto, y que para su aplicación el artículo 594 del CGP estableció un procedimiento.

(...)

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el entendido que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que se indica en esta norma y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto —en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos— y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

(...)

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

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, estos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral". (Negrilla y subraya de la Sala)

En vista de lo anterior, en el sub lite, es necesario que la autoridad judicial accionada constate si el embargo solicitado por el demandante afectaba al presupuesto general de la Nación o los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de servicios básicos. De hecho, conviene recordar que la Rama Judicial no es una entidad territorial y, por ende, no tiene a cargo recursos de destinación específica.

En consecuencia, se observa que en el asunto bajo estudio se vulneró el derecho fundamental al debido proceso del actor, toda vez que, de manera previa, no se constató la naturaleza de los recursos para luego proceder a analizar si era

⁹ Auto de 21 de julio de 2017 (Expediente 2007-00112-02. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter).

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00958-00 (AC). Argumentos que han sido reiterados por esa Corporación en los procesos con los siguientes radicados: Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda sub sección B - Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter - once (11) de marzo de 2019 - Radicado No. 11001-03-15-000-2019-00569-00 - Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera - subsección B - Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero - 10 de mayo de 2019. Radicado: No. 11001031500020190130300 (AT).

susceptible o no de aplicar alguna excepción en particular, ejercicio que no adelantó el tribunal accionado y que solo justificó su actuación en un cambio de criterio, lo que en sí no explica la inobservancia de las reglas establecidas por la Corte Constitucional y el procedimiento establecido en el artículo 594 del CGP frente al principio de inembargabilidad."

De la misma manera, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento realizó las siguientes precisiones¹¹:

"9.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, señaló 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 respectivos¹²"

10.- 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 administrativa¹³.

11.- Sin embargo, esta excepción no cobija todos los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 195 del CPACA, los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables. (Se subraya)

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

"ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. **Inembargabilidad** en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso 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

¹¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B - Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ - 24 de octubre de 2019 - Radicado No. 54 001 23 33 000.2017 00596 01 (63267) - proceso ejecutivo.

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

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)

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

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

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

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

(...)

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto del 29 de noviembre de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante el cual se ordenó el embargo de los dineros del Ministerio de Defensa depositados en cuentas corrientes, de ahorro o cualquier otro título financieros, **con la precisión** de que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, **salvo:** i) lo establecido en el párrafo 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 párrafo segundo del artículo 195 del CPACA.”

En virtud del anterior desarrollo legal y jurisprudencial, fuerza es concluir que la regla de inembargabilidad prevista en el artículo 594 del CGP, está morigerada por las excepciones que el mismo legislador establezca; adicionalmente, por las precisas excepciones desarrolladas por la Corte Constitucional a efectos de hacer efectivos derechos y principios de naturaleza fundamental, respecto de los cuales la aplicación simple y directa de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría insustanciales.

La postura adoptada en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado además fue acogida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta en providencia unificada del 17 de enero de 2019¹⁴.

V. Caso concreto:

Como quiera que en el caso particular corresponde al Tribunal pronunciarse sobre la embargabilidad o inembargabilidad de los dineros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y establecer si la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, se ajusta a los presupuestos normativos y jurisprudenciales que permiten la aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad, resulta necesario identificar la naturaleza de los recursos y patrimonio de dicha entidad, lo cual se encuentra preestablecido en el Decreto 575 de 2013, así:

"ARTÍCULO 3. RECURSOS Y PATRIMONIO. Los recursos y el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) están constituidos por:

1. Las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los bienes que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional.
3. Los recursos que reciba por la prestación de servicios.
4. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título.
5. Los demás recursos que le señale la ley".

Ahora, el Código General del Proceso aplicable a los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, regula lo relativo a los bienes con carácter de inembargables, en los siguientes términos:

"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.

(...)

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.

¹⁴ Tribunal Administrativo del Meta - Sala Plena - Magistrado Ponente: Carlos Enrique Ardila Obando - 17 de enero de 2019 - Radicado No. 50001 33 33 003 2017 00137 01 - Ejecutivo Singular - Demandante: José Sabino Restrepo Sánchez - Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

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

Bajo este contexto, y teniendo como parámetro la inembargabilidad de bienes y recursos establecida en el numeral primero del artículo 594 del CGP, *prima facie* podría concluirse que en el asunto de autos le asiste razón a la parte ejecutada al oponerse al embargo ordenado por el *a quo*.

No obstante lo anterior, si bien es cierto existe una expresa prohibición legal de embargar, 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 aquellos del Sistema General de Regalías, dicha regla debe aplicarse atendiendo los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional, pues esta consagra las excepciones a la misma, tales como, el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

Revisada la providencia apelada se observa que el *a quo* dispuso el embargo de dineros de la UGPP depositados en varias entidades bancarias, y en dicha oportunidad advirtió que *"en caso de que las rentas sean inembargables, por tratarse de bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social, las dos terceras partes de la renta bruta de un municipio, los recursos públicos que financien la salud, rentas de destinación específica o demás recursos que por su naturaleza o destinación de la ley le otorgue la condición de inembargables, no podrán hacer efectivo el embargo decretado y así deberán comunicar a este despacho"*¹⁵.

¹⁵ Fols. 46 a 47.

Evidentemente, en atención a la anterior advertencia, según se extrae de la providencia del 22 de abril del año en curso¹⁶, el Banco Popular informó con base en una certificación expedida por la UGPP que las cuentas de dicha entidad son inembargables, pues los dineros allí depositados están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por lo que solicitó al despacho indicar si debe hacerse efectiva la medida cautelar decretada. Es así, que el *a quo* justificó su procedencia en las excepciones establecidas por la Corte Constitucional, ya que el título de recaudo lo constituye una sentencia judicial, por lo que procedió a decretar el embargo y retención de los dineros consignados a nombre de la ejecutada en esa entidad bancaria, limitándolo a la suma de \$88.020.153.

Por consiguiente, encuentra la sala que la decisión adoptada por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, se ajusta a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues en virtud de dichos criterios, definió en el caso particular la procedencia de la medida cautelar requerida, dando cabal cumplimiento al deber de plasmar el fundamento legal o constitucional de la orden de embargo decretada, pues, se resalta, el litigio versa sobre un proceso ejecutivo derivado del incumplimiento de la sentencia proferida por el extinto Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Villavicencio el 29 de febrero de 2012¹⁷.

De esta manera, la Sala acompaña el decreto de la medida cautelar dispuesta por el *a quo*, por cuanto 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 contenidos¹⁸.

Aunado a que la medida no recae sobre 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 (parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015), ni en los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, conforme a los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA; adicionalmente, se resalta que la legislación ha previsto mecanismos procesales para proteger la sostenibilidad financiera o presupuestal de la entidad ejecutada en los casos en que se decretan

¹⁶ Fols. 34 a 35

¹⁷ Fols. 64 a 74

¹⁸ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

medidas cautelares que implican la retención o sustracción de bienes y recursos públicos de carácter Inembargable¹⁹.

Finalmente, se advierte que la entidad ejecutada señaló en su recurso que "no paga ninguna pensión, la UGPP tiene entre otras funciones el reconocimiento y liquidación de las pensiones; más no el pago de las mismas, puesto que dicho pago lo hace el FOPEP y no se hace con recursos de la entidad /.../ En materia pensional!, el pago de las mesadas liquidadas por la UGPP, no se realiza con cargo a recursos públicos propios de esta Unidad, sino con los recursos parafiscales del Sistema General de Pensiones que le son asignados al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional/FOPEP, /.../. Este fondo sustituyó a CAJANAL en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes²⁰ /.../. Sin embargo, para la sala constituye una problemática de legitimación pasiva o de calidad de presunto deudor o de exigibilidad del crédito contra la UGPP que no es propia del escenario de medidas cautelares, y que debe ser analizado en primer lugar por el a quo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

- PRIMERO:** Confirmar el auto del 23 de octubre de 2017 por el cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decretó el embargo de las sumas depositadas a nombre de la UGPP, conforme los argumentos expuestos en esta providencia.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 01 celebrada el siete (7) de noviembre de 2019., según acta No 73.


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

¹⁹ Numeral 11 Art. 597 del CGP "Cuando el embargo recaiga contra uno de los recursos públicos señalados en el artículo 594, y este produzca insostenibilidad fiscal o presupuestal del ente demandado, el Procurador General de la Nación, el Ministro del respectivo ramo, el Alcalde, el Gobernador o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrán solicitar su levantamiento".

²⁰ Fol. 7