

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, cinco (05) de febrero de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	AGUSTÍN LADINO MORENO
DEMANDADO:	UNIDAD DE GESTIÓN DE PENSIONES Y PARAFISCALES - UGPP
RADICACIÓN:	50001-33-33-006-2018-00009-02

I. AUTO

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la apoderada de la parte ejecutada - UNIDAD DE GESTIÓN DE PENSIONES Y PARAFISCALES UGPP- contra el auto proferido el 04 de febrero de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, mediante el cual se decretó una medida cautelar de embargo.

II. ANTECEDENTES

El señor AGUSTÍN LADINO MORENO, a través de apoderado, presentó la demanda ejecutiva contra la UGPP, y en escrito separado solicitó que se decretara el embargo de los dineros que poseyera la entidad ejecutada en el Banco Colpatria, Banco de Bogotá, Bancolombia, Banco Agrario de Colombia, Banco de Occidente, Davivienda, Banco Caja Social, BCSH, BBVA y Banco AV Villas.

- Auto recurrido

En virtud de lo anterior, el *a quo* a través de auto de fecha 04 de febrero de 2019<sup>1</sup> decretó la cautela pedida por la ejecutante, bajo los siguientes argumentos:

Hizo alusión sobre los recursos inembargables a la luz de lo dispuesto en la Ley 1751 de 2015, el artículo 594 del Código General del Proceso, la Circular No. 013 del 13 de julio de 2012 de la Contraloría General de la Nación, los artículos 48 y 63 de la Constitución

<sup>1</sup> Folios 3 y 4

Política, artículo 36 de la Ley 1485 de 2011, artículo 8 del Decreto 050 de 2003, artículo 91 de la Ley 715 de 2001, artículos 18 y 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 y los artículos 134 y 182 de la Ley 100 de 1993.

Concluyó que el decreto de la cautela pedida por la ejecutante era viable y la limitó a la suma de \$36.127.749.

Advirtió a las entidades financieras encargadas de materializar el embargo que en caso de que los dineros se trataran 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 hicieran efectivo el embargo y lo comunicaran al despacho judicial.

- **El recurso de apelación<sup>2</sup>.**

Inconforme con la decisión anterior, la apoderada de la parte ejecutada interpuso recurso de apelación pidiendo que se revoque la decisión, con los siguientes razonamientos:

Señaló que las cuentas sobre las que se ordenó el embargo son inembargables, que la UGPP no paga ninguna pensión sino que lo hace el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP.-

Expuso que en el presente asunto no existe vulneración del mínimo vital ya que lo pretendido es el pago de unos intereses, de manera que no están dados los presupuestos jurisprudenciales que avalan el embargo de cuentas de entidades públicas cuando hay violación de los derechos fundamentales.

Afirmó que las cuentas sobre las que se ordenó el embargo eran utilizadas para depositar recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de modo que por su naturaleza eran inembargables.

Manifestó que las cuentas que poseía la UGPP eran utilizadas tanto para depositar los recursos asignados a la entidad por la Dirección del Tesoro Nacional, como para el pago de la seguridad social de los funcionarios que laboraban al servicio de la ejecutada. Así las cosas, por esta última circunstancia también eran inembargables.

Surtido el traslado de la sustentación del recurso de apelación, la parte ejecutante guardó silencio, según lo manifestado por el Juzgado de origen en providencia del 25 de junio de 2019 (fols. 8 y 9).

---

<sup>2</sup> Folios 5 y 6.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

Conforme a lo preceptuado en los artículos 125<sup>3</sup>, 153<sup>4</sup>, 243 (numeral 2)<sup>5</sup> y 244 (numeral 3)<sup>6</sup> del C.P.A.C.A., corresponde a la Sala decidir de plano el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte ejecutada UGPP contra el auto de 04 de febrero de 2019, por medio del cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decretó la medida cautelar de embargo.

#### 2. Problema Jurídico.

Corresponde a la Sala abordar el análisis del siguiente problema jurídico:

¿Son embargables o inembargables los dineros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, es decir, recursos públicos incorporados en el presupuesto general de la Nación, para el cumplimiento de una sentencia judicial proferida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa?

#### 3. Marco jurídico aplicable

El artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece como principio rector del sistema presupuestal nacional la inembargabilidad; estableciendo de manera perentoria:

**“ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.**

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

<sup>3</sup> Artículo 125. “Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia...”

<sup>4</sup> Artículo 153. “Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación...”

<sup>5</sup> Artículo 243 del CPACA: “Apelación (...) También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

2. El que decreta una medida cautelar ...”

<sup>6</sup> Artículo 244 del CPACA: «Trámite del recurso de apelación, contra autos.

[...]

3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano».

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC

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

*Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, )y 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).” (Subraya y negrilla fuera del texto original).*

Sin embargo, la Corte Constitucional<sup>7</sup> estudió la exequibilidad de dicho artículo, declarándolo ajustado a la Constitución de manera condicionada en los siguientes términos:

*“(...) 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. (...)”*  
(Subraya fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se puede colegir que el principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación no es absoluto, puesto que conforme a la declaratoria condicionada efectuada por la Corte Constitucional, una vez transcurrido el plazo de diez meses es, posible adelantar el proceso ejecutivo con medidas cautelares para obtener el pago de las sentencias (art. 195 CPACA), con el fin de garantizar el derecho de los acreedores del Estado, en especial de la protección de todas las personas residentes en Colombia en sus bienes y demás derechos<sup>8</sup>, más cuando se trata del pago de una sentencia, conciliación u otro tipo de títulos que contengan una obligación clara, expresa y exigible a la que el Estado se obligó por mandató de la Ley o por un acuerdo de voluntades.

Ahora bien, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional condujo a definir con claridad tres excepciones al principio de inembargabilidad, las que fueron sintetizadas y explicadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, en, los siguientes términos:

<sup>7</sup> Corte Constitucional, en sentencia C-354/97 de agosto cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia: “(...) ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC

"(...) 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).

En este contexto normativo y jurisprudencial, se expidieron la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1562 de 2012, que establecieron normas relacionadas con el embargo de los recursos públicos.

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013, al analizar la constitucionalidad de los artículos 195 parágrafo 2 de la Ley 1437 de 2011, 70 de la Ley 1530 de 2012, numerales 1, 4 y parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2002, si bien se declaró inhibida de definir el fondo del asunto al no encontrar un cargo de constitucionalidad suficiente, realizó varias consideraciones que resultan relevantes para el tema que es objeto de estudio.

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 des protección 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 parágrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones, advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una*

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC

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 acudir 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 párrafo 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

Acción: Ejecutivo  
 Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
 Auto: Resuelve recurso de apelación  
 EAMC

*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 último, y a efectos de reforzar la argumentación que se ha venido desarrollando, la Sala analizará recientes decisiones del Consejo de Estado, en donde ha analizado el principio de inembargabilidad.

En sentencia del 15 de diciembre de 2017, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>9</sup>, al definir una acción de tutela presentada en contra del Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Medellín que negó una medida cautelar, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ordenando proveer sobre la medida cautelar, para lo cual en sus consideraciones señaló a título de conclusión:

*“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*

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, 15 de diciembre de 2017, Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01532-01(AC)

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC



*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 fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado [...]”<sup>10</sup>.*

En efecto, en sentencia del 7 de junio de 2018, la Sección Quinta del Consejo de Estado<sup>11</sup>, al decidir una tutela contra el Tribunal Administrativo de Nariño, que había confirmado en sede de segunda instancia la negativa a decretar una medida cautelar, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ordenando proveer sobre la medida cautelar, negó el amparo constitucional, pero no en razón de la inembargabilidad absoluta de los recursos públicos sino por la ausencia de la parte actora de indicar la naturaleza de los recursos públicos, a efectos de analizar si había lugar o no a aplicar las excepciones.

En los términos de la providencia:

*“A partir del contraste entre lo considerado por el Tribunal Administrativo de Nariño y las pruebas obrantes en el expediente, se observa que la actora no cumplió con el deber de, señalar sobre cuáles de los recursos debe recaer la medida cautelar de embargo solicitada.*

*Lo anterior, por cuanto como lo manifestó el Tribunal cuestionado, dicha medida no puede afectar los recursos de manera indiscriminada y generalizada, habida cuenta que sobre ellos pesa el principio de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del presupuesto general de la Nación, conforme lo establece el artículo 63 superior.*

<sup>10</sup> Auto de 21 de julio de 2017 (Expediente 2007-00112-02: C.P. Carmelo Perdomo Cuéter). Esta postura fue reiterada por la misma sección en sentencia del 21 de junio del 2018. Consejera ponente: María Elizabeth García González, 21 de junio de 2018. Radicación número: 17001-23-33-000-2018-00163-01(AC)

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro, 7 de junio de 2018, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-01366-00(AC)

*Si bien de las providencias sobre las cuales la actora alegó el desconocimiento del precedente, se extrae el principio de inembargabilidad no es una regla absoluta, lo cierto es que en el caso sub examine no son aplicables, habida cuenta que en ellas el análisis giró en torno a las excepciones del referido postulado, empero, lo referente a las condiciones que debe cumplir el interesado en que se ejecute dicha medida, no fue objeto de debate.*

*Es claro que la actora en su escrito de solicitud tampoco invocó el fundamento legal mediante el cual se demuestre que los bienes sobre los cuales requiere la medida, autorice de alguna manera la flexibilización del principio de inembargabilidad, aunado a lo anterior, que se limitó a señalar un número de cuenta del Banco Popular; y no aportó ningún otro medio de convicción que le permitiera al Tribunal tener la certeza de la naturaleza de los recursos resguardados en dicha cuenta." (Negrilla y subrayado propio).*

En sentencia del 1 de agosto de 2018, la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>12</sup>, tuteló los derechos fundamentales del actor vulnerados por el Tribunal Administrativo del Cesar con una providencia que confirmó el levantamiento de una medida cautelar proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar y a título de conclusión en la providencia se indicó:

*"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.*

*Aunado a lo anterior, se pone de presente que en auto del mayo 8 de 2014<sup>14</sup>, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se indicó lo siguiente:*

*"El artículo 19 del Decreto 111 de 1996 prevé que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.*

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

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

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, 1 de agosto de 2018, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00958-00 (AC).

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

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

También la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>13</sup> participa de esta postura, y así lo consignó en auto del 23 de noviembre del 2017, en el cual al resolver la apelación sobre la negativa a decretar una medida cautelar de embargo por parte del Tribunal Administrativo de San Andrés en proceso ejecutivo adelantado con una sentencia condenatoria en contra de la Fiscalía General de la Nación, revocó la decisión y decretó el embargo, señalando como argumento de su decisión, lo siguiente:

*“No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la Ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad solo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado Colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la Ley 288 de 1996.*

*Ahora bien, existen otros dos escenarios en los cuales tanto la Ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación han establecido excepciones a dicho principio.*

*En el caso del cobro coactivo de los créditos provenientes de contratos estatales, pues la Ley 1437 de 2011 ( artículo 297), al habilitar el cobro ejecutivo de las obligaciones claras, expresas y exigibles que constan en documentos relacionados con la actividad contractual, permite al juez de lo contencioso administrativo decretar las órdenes de embargo correspondientes, por cuanto, en el evento de prosperar la ejecución contra la administración, no se genera un egreso o erogación al erario que afecte el equilibrio fiscal o la adecuada ejecución presupuestal, en la medida en que fueron rubros que debieron ser apropiados por parte de la entidad estatal para el pago de las obligaciones derivadas del contrato.*

*Lo mismo ocurre en los casos de cobro coactivo de los créditos laborales contenidos en actos administrativos debidamente ejecutoriados.”*

En la misma dirección, en reciente pronunciamiento y en un caso similar a que aquí nos ocupa, el Consejo de estado, Sección Tercera, sobre la medida cautelar de embargo, señaló:

*“(…) tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del parágrafo 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>>..*

(...)

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano, Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2018, Radicación número: 880001- 23-31-000-2001-00028-01 (58870)

Acción: Ejecutivo  
Expediente: 50001-33-33-006-2018-00009-02  
Auto: Resuelve recurso de apelación  
EAMC

13.- 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.

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 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."<sup>14</sup>

En ese orden, toda vez que el principio de inembargabilidad no es absoluto, y pudiéndose decretar y efectuar esta medida contra el presupuesto público cuando existen títulos emanados de entidades territoriales del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 54001-23-33-000-2017-00596-01(63267)

y exigible, tal y como ocurre en el presente caso, las entidades bancarias en primer lugar deberán embargar dineros destinados al pago de sentencias o conciliaciones y; posteriormente, en el evento de que los primeros no alcancen o no existan, se tomarán los recursos de libre destinación.

En síntesis tenemos que la mayor parte de las Secciones del Consejo de Estado en sede de tutela y en procesos ejecutivos han avalado la vigencia de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en una línea jurisprudencial estable y consolidada al principio de inembargabilidad, reforzando la argumentación que en esta providencia se ha desarrollado.

Por último, debe la Sala precisar que el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso establece un procedimiento que debe ser seguido en los términos allí indicados.

Las anteriores posturas de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado fueron acogidas por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Meta en providencia unificada del 17 de enero de 2019<sup>15</sup>.

#### 4. Caso Concreto

En el asunto que es objeto de análisis, corresponde a la Sala pronunciarse sobre la embargabilidad o inembargabilidad de los dineros correspondientes a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, en aras de dilucidar si el auto de 4 de febrero de 2019<sup>16</sup>, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, por medio del cual se decretó la medida cautelar de embargo de los dineros que posea en los Bancos de Bogotá, Agrario de Colombia, Caja Social, Davivienda, AV Villas, de Occidente, Bancolombia, BBVA y Colpatria se ajusta al ordenamiento jurídico, o por el contrario, debe ser revocada.

Así las cosas, para identificar si resulta viable el decreto de la medida cautelar, es indispensable en primer lugar determinar el origen de la acreencia. El título ejecutivo aducido por la parte ejecutante es una sentencia judicial debidamente ejecutoriada, y que para su reclamación judicial habían transcurrido más de los 10 meses previsto en la ley (art. 192 del CPACA).

Por lo tanto, el crédito se enmarca en una de las excepciones que contempla la jurisprudencia, toda vez que se trata de una acreencia contenida en un fallo judicial con fuerza de cosa juzgada, y han transcurrido más del plazo previsto en la Ley para que el mismo sea ejecutable ante la jurisdicción.

Ahora, debe la Sala indicar que en el presente asunto una de las entidades que debe

<sup>15</sup> Tribunal Administrativo del Meta. Sala Plena. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Ardila Obando. 17 de enero de 2019. Radicado 50 001 33-33-003 2017 00137 01.

<sup>16</sup> Folios 3 y 4

**Acción:** Ejecutivo  
**Expediente:** 50001-33-33-006-2018-00009-02  
**Auto:** Resuelve recurso de apelación  
 EAMC

materializar la medida cautelar, en este caso el Banco Agrario de Colombia, remitió certificación señalando la inembargabilidad de la o las cuentas a embargar, a efectos de dar inicio al trámite que establece el parágrafo del artículo 594 del CGP, circunstancia que corresponderá al juez de primera instancia tramitar.

Si bien es cierto, se adjunta certificación de la Subdirectora Financiera de la UGPP<sup>17</sup>, en que se pone de presente que el presupuesto de la UGPP hace parte del presupuesto general de la nación y en consecuencia se encuentra cobijado por el principio de inembargabilidad, tal documento hace una alusión al presupuesto de la entidad de manera general, punto sobre el cual, en esta providencia, la Sala *in extenso* ha indicado que si bien es cierto la regla general es la inembargabilidad de los recursos de las entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación, de manera excepcional en tres supuestos la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional ha viabilizado la procedencia de las medidas cautelares contra recursos públicos, y uno de estos supuestos excepcionales se corresponde con los hechos que aquí se analizan, en cuanto se trata del pago de una sentencia judicial proferida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de allí que la certificación aportada no resulte relevante para levantar la medida cautelar, lo anterior, sin perjuicio que respecto de la o las cuentas embargadas se allegue certificación que en razón de la naturaleza del recurso, el mismo no es embargable, en cuyo caso, se reitera, corresponderá al juez dar el trámite conforme al parágrafo del artículo 594 del CGP.

Además de lo anterior, en el numeral tercero del auto que es objeto de apelación el Juez fue preciso en advertir las restricciones sobre las cuales no operaba la medida cautelar decretada, siendo del caso indicar que por regla general los recursos de la UGPP no tienen destinación específica.

Así las cosas, la Sala considera que existe viabilidad de la medida cautelar de embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios (art. 593-10 C.G.P.), razón por la cual se confirmará el auto apelado.

Por último, cabe señalar 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 público 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 sobrevivientes /.../".* 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,

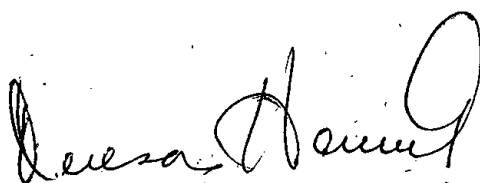
<sup>17</sup> Folios 110-117

**RESUELVE:**

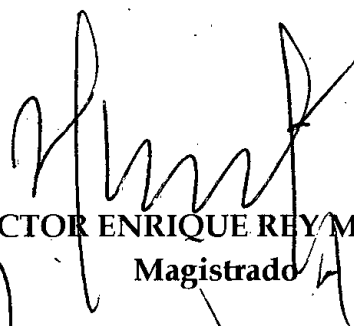
**Primero:** CONFIRMAR la providencia proferida el 04 de febrero de 2019 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** En Firme esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen.

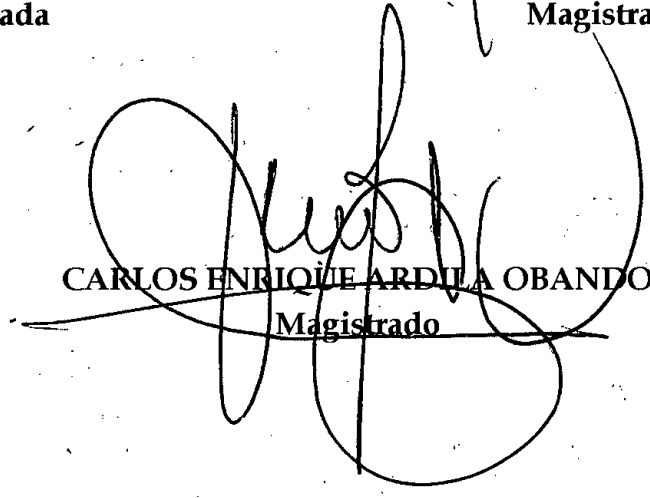
Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de decisión del día cinco (05) de febrero de dos mil veinte (2020), según consta en acta N° 05 de la misma fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada



**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado