**MEDIDAS CAUTELARES / Naturaleza.**

Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios.

**MEDIDAS CAUTELARES / Carácter protector transitorio.**

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

**MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO / Principio de inembargabilidad / Recursos del Presupuesto General de la Nación.**

Es dable precisar que los recursos del Estado gozan de una regla general de inembargabilidad, a efectos de garantizar el cumplimiento de los fines encargados a los diversos entes públicos, que deben estar orientados al beneficio general.

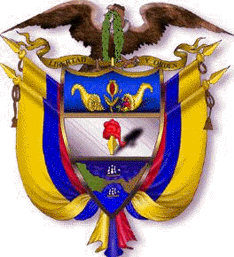
**MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO / Principio de inembargabilidad / Recursos del Presupuesto General de la Nación / Excepciones.**

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

**MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO / Principio de inembargabilidad / No es absoluto.**

La Sala encuentra que si bien el Código General del Proceso en su artículo 594, reiteró la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, de la Seguridad Social y las cuentas del Sistema General de Participación, lo cierto es que de conformidad a lo dispuesto por la jurisprudencia, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo las particularidades del caso, a efectos de determinar si se configura o no alguna de las excepciones previstas, como lo es, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente, las acreencias laborales que gozan de una protección constitucional especial. (…) La Sala encuentra que en el presente caso, la medida de embargo deprecada por la parte accionante respecto de la cuenta No. 25359 del Banco Popular resulta procedente aun cuando se trate de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que, lo que se pretende es la ejecución y pago de una condena impuesta en una providencia judicial que reconoció derechos laborales como lo es, la reliquidación de una pensión, siendo esta una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad antes señalada.

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



***Tribunal Administrativo de Boyacá***

***Sala de Decisión No. 5***

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

## Tunja, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control | Acción Ejecutiva |
| Demandante | **Luis Alejandro Rojas Romero** |
| Demandado | **Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGPP** |
| Expediente | 15001-33-33-004-**2014-00195**-01 |
| Link: | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333004201400195011500123) [cesos.aspx?guid=150013333004201400195011500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333004201400195011500123) |

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto proferido el 6 de noviembre de 2020 por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, a través del cual denegó la medida cautelar solicitada por el ejecutante (Documento 4)1.

# Antecedentes

**De la solicitud de la medida cautelar**

## Mediante escrito radicado el 13 de marzo de 2019, el apoderado judicial de la parte ejecutante solicitó el embargo y secuestro de los dineros de la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, así como de la cuenta de Ahorros No. 3-023- 00-00446-2 del Banco Agrario de Colombia S.A., consignados por la UGPP.

1. En decisión del 10 de julio de 2019, el a quo, previo a decretar la medida cautelar de embargo y retención de dineros, ordenó oficiar a las entidades bancarias, para que indicaran si el titular de las cuentas en comento, era la UGPP y en caso afirmativo, advirtiera si los recursos depositados tenían o no la calidad de inembargables.

## En respuesta allegada el 28 de agosto de 2019, el Banco Agrario de Colombia indicó que la cuenta corriente No. 446-2 reflejaba como titular a la UGPP bajo la denominación “UAE GEST PENS Y CONTRIB PARAFISC PROTEC SOC/ DEP LUDIC PAGO” y cuyos recursos tenían la calidad de inembargables, toda vez que

1 Los documentos citados en esta providencia corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección "GESTIÓN DE DOCUMENTOS" del Sistema de Consulta Oficial - SAMAI; los archivos se identificarán con el número que allí aparecen (gestión de documentos).

## maneja los recursos embargados o los aportes como consecuencia de los procesos coactivos efectuados por lo UGPP2.

1. Ante la falta de respuesta del Banco Popular, se le requirió nuevamente mediante auto del 30 de enero de 2020, fue así que, en respuesta allegada el 27 de febrero de 2020 indicó que la cuenta No. 1 10-050-25359-0, se encontraba vinculada a nombre de LA NACION - DIRECCION DEL TESORO NACIONAL NIT. 899.999.090-2, indicando que sus recursos estaban incorporados en el Presupuesto General de la Nación razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad3.

# Providencia impugnada

## El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja, en providencia del 6 de noviembre de 20204 negó la solicitud de medida de medida cautelar, solicitada por la parte demandante con los siguientes argumentos:

1. Citó las diferentes decisiones sobre la inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, concluyendo que dicho principio no se opone a la procedencia excepcional de persecución a través de medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo, cuando el título ejecutivo corresponde a una sentencia o una obligación de carácter laboral; situación que obedece a la preeminencia de los derechos involucrados, aun cuando legítimamente los recursos públicos que entrañan el interés general deban también ser garantizados para la consecución de los fines del Estado.

## Sin embargo, advirtió que existían recursos que ni siquiera en el marco de las excepciones antedichas podían ser objeto de embargo, como lo eran, 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 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, artículo 2.8.1.6.1.1.), razón por la que se abstuvo de decretar la medida cautelar de embargo respecto de la cuenta del Banco Popular No. 110-050-25359-0, con la denominación “DTN RECAUDO CUOTAS PARTES PENSIONALES RESOLUCIÓN 635 DE 2014 CGN-UGPP”, a nombre de LA NACIÓN-DIRECCIÓN DEL TESORO NACIONAL NIT 899.999.090-2.

2 Documento 1 página 35

3 Documento 1 página 53

4 Documento 4

1. Refirió además que tampoco era procedente la medida cautelar respecto de la cuenta corriente del Banco Agrario \*\*\*4462 denominada “UAE GEST PENS Y CONTRIB PARAFISC PROTEC SOC/DEP JUDIC PAGO”, al estar destinada para la “*recepción exclusiva de los recursos embargados a los aportantes, como consecuencia de los procesos de cobro coactivo efectuados por la UGPP en desarrollo de su función de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, pues, en realidad son recursos de terceros que deben ser dispersados a través de la planilla integrada de liquidación de Aportes-PILA”.*
2. Finalmente, citó la decisión adoptada por esta Corporación el 14 de mayo de 2019 al interior del expediente 15001333300720140022202, para concluir que, los recursos depositados en la cuenta del Banco Agrario no son de propiedad de la UGPP y por tanto no era procedente decretar un embargo sobre ellos.

# Recurso de apelación

1. Inconforme con lo decidido, la parte ejecutante en memorial del 10 de noviembre de 20205, formuló recurso de apelación contra la anterior decisión, al argumentar que sí era procedente la medida solicitada bajo el entendido que la ejecución de una sentencia judicial, era una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, refiriendo la decisión adoptada por el Consejo de Estado el 19 de marzo de 2019 en sede de tutela dentro del expediente 11001031500020180439500, para concluir que debe revocarse la decisión negatoria y en su lugar, ordenarse el embargo de dinero solicitado.

# Trámite del recurso de apelación

## Del anterior recurso, el Juzgado Décimo Administrativo de Tunja le corrió traslado a la parte demandada6, sin pronunciamiento alguno.

1. El A-quo a través de auto del 15 de enero de 20217, concedió en el efecto devolutivo el correspondiente recurso de apelación.

# Competencia

## La Ley 1437 de 2011, no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo, por eso en virtud del artículo 308 ibidem, para los

5 Documento 7

6 Documento 8

7 Documento 10

## aspectos no regulados debe acudirse al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso.

1. Ahora, como el 1° de enero de 20148 entró en vigencia el Código General del Proceso, las normas aplicables al presente asunto son las de este ordenamiento procesal. Así, como quiera que la demanda ejecutiva fue presentada el 13 de junio de 2016 deben aplicarse para su trámite las normas del Código General del Proceso.

## Debe precisarse que el auto que resuelva una medida cautelar es susceptible de recurso de apelación a la luz del artículo 321 del CGP, en consecuencia, el recurso es procedente.

1. A su vez el numeral 5º del artículo 243 del CPACA, precisa lo siguiente:

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

(…)

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

## Ahora, en materia de la competencia para resolver el recurso se aplicará el artículo 125 del CPACA en tanto al Código General del Proceso se acude únicamente para el trámite del proceso ejecutivo, aunado a ello, atendiendo a que el recurso objeto de estudio fue interpuesto el 21 de abril de 2021, resulta aplicable lo dispuesto por la Ley 2080 de 2021. Dispone la norma:

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

las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

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

(…)

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

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

# Problema jurídico

## Corresponde a la Sala determinar ¿si hay lugar a revocar el auto de 6 de noviembre de 2020, proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja que negó la medida cautelar solicitada por la parte actora, al señalar que la naturaleza de los recursos de la UGPP es de carácter inembargable?

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

# Tesis de la Sala

## La Sala revocará parcialmente el auto objeto del recurso de alzada, al considerar que es procedente el embargo de los recursos de la cuenta No. \*\*25359 del Banco Popular en tanto se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad al tratarse de la ejecución de una sentencia judicial aunado a que persigue la satisfacción de una acreencia laboral.

1. Sin embargo, confirmará la decisión negatoria de la medida encaminada al embargo de los recursos depositados en la cuenta 4462 del Banco Agrario de Colombia, pues si bien están depositados a nombre de la UGPP no son de su propiedad, por las razones que pasan a exponerse.

# Consideraciones

**De las medidas cautelares y el embargo**

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

“Así, constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado"9

## Las medidas cautelares, entendidas como garantía del derecho al acceso a la administración de justicia, tienen un carácter protector transitorio, en consideración a que su naturaleza es meramente temporal en tanto pueden modificarse o suprimirse a voluntad del acreedor o por el cumplimiento de la obligación. En efecto, se mantienen únicamente mientras subsistan las situaciones de hecho y de derecho que permitieron su decreto.

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

## Sobre las medidas cautelares en los procesos ejecutivos, dispone el artículo 599 del CGP, lo siguiente:

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

(...)

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

# De los bienes inembargables

## Frente a la medida solicitada, es dable precisar que los recursos del Estado gozan de una regla general de inembargabilidad, a efectos de garantizar el cumplimiento de los fines encargados a los diversos entes públicos, que deben estar orientados al beneficio general10.

1. El artículo 594 del Código General del Proceso, frente al embargo de bienes de entidades públicas, señaló lo siguiente:

"Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

* 1. *Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (…)*

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

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.”

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

"PARÁGRAFO 2º. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos

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

recursos será falta disciplinaria."

## Sin embargo, el principio de inembargabilidad no es absoluto, en tanto afectaría la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia, a efectos de exigir el decreto de medidas cautelares en contra de la entidad deudora. Es por ello que, la jurisprudencia constitucional11, ha establecido como excepciones al principio de inembargabilidad, las siguientes:

1. Obligaciones provenientes de un crédito laboral

## Obligaciones derivadas de sentencias o providencias judiciales originadas en la presente jurisdicción

1. Obligaciones derivadas de un contrato estatal

## Por su parte el Consejo de Estado12, respecto a la inembargabilidad prevista en el artículo 195 del CPACA, precisó lo siguiente:

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

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

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

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

11 Ver sentencia C-1154 de 2008

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

caso de no operar ninguna de las protecciones legales, eventualmente cabría perfeccionar la medida cautelar del embargo.”

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

“8.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, precisó que este no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones. Al respecto, dispuso:

### <<Declarar EXEQUIBLE el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.>>13

9.- Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción, cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.14

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

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

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

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

14 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.

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

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

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

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

14.- Revisada la providencia del Tribunal mediante la cual se decretó el embargo, se evidencia que no se cumplió con dicha carga, por lo cual en la parte resolutiva de esta providencia se precisará que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas**, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, **salvo**: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.

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

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

### ( . . . )

10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 415 debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que **no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%).** Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo".

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

Aunado a ello, en sentencia del 25 de marzo de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado16, al definir una acción de tutela presentada contra el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar que negó una medida cautelar, tuteló los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ordenando proveer sobre la medida cautelar, resaltándose los siguientes apartes:

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

1. *Siendo ello así ha precisado que, el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*
2. *La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos” y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible.*
3. *Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación aun con la existencia en el ordenamiento del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual debe interpretarse con los parámetros establecidos por la Corte, pues únicamente así es dable garantizar los principios y valores contenidos en la Carta, exigiéndose sí que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo cual ocurrió en el caso concreto y, adicionalmente, el proceso ejecutivo ha sido ineficaz para lograr el pago efectivo de la obligación, causándose intereses moratorios.*
4. *Sin embargo, en los casos de pagos de sentencias judiciales el juez debe decretar inicialmente el embargo sobre las cuentas destinadas al pago de conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si tales recursos no son suficientes para cubrir el monto de la acreencia deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica, para garantizar el real y efectivo acceso a la administración de justicia.*

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

1. *De la ratio de las sentencias de constitucionalidad que han precisado las excepciones a la regla general de inembargabilidad, resulta forzoso concluir que el artículo 594 del Código General del Proceso debe interpretarse teniéndolas en cuenta, esto es, incluyéndolas a la hora de darle alcance en el caso concreto, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios.*
2. *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. (…)”*

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

1. Aterrizando al caso concreto, en primer lugar, la Sala encuentra que en el presente caso, la medida de embargo deprecada por la parte accionante respecto de la cuenta No. 25359 del Banco Popular resulta procedente aun cuando se trate de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que, lo que se pretende es la ejecución y pago de una condena impuesta en una providencia judicial que reconoció derechos laborales como lo es, la reliquidación de una pensión, siendo esta una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad antes señalada.

## Con fundamento en los argumentos expuestos, la Sala revocará la decisión recurrida, a efectos de que el a quo, decrete el embargo solicitado. No obstante, el juez al momento de resolver sobre la medida, deberá indicar que no serán objeto de la misma los recursos: i) Del Sistema General de Participaciones, ii) Del Sistema General de Regalías, limitándose además la medida, al monto de embargo en los términos del numeral 10º del artículo 593 del CGP.

1. No ocurre lo mismo con la decisión que negó la medida de embargo respecto de la cuenta No. 4462 del Banco Agrario de Colombia, en la medida que considera la Sala que si bien, los recursos están depositados a nombre de la UGPP, el recaudo de los mismos deviene de la atribución prevista en el numeral ii) del artículo 156 de

la Ley 1151 de 2007, en particular *“ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos”.*

1. Por lo anterior, se entiende que una vez se realiza el recaudo de los recursos, estos deben ser reportados por la entidad a nombre de los empleadores que presentan mora a manera de cotizaciones. Aunado a ello, se advierte que en los términos del parágrafo 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 “*Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional”.*

## Bajo ese entendido, se tiene que la UGPP no goza de propiedad sobre dichos recursos, de manera que si bien se pudo dar apertura a la cuenta a nombre de la demandada UGPP, lo cierto es que los recursos depositados en la misma, no ingresan a su patrimonio, sino que por el contrario, le pertenecen a terceros en virtud del proceso de cobro coactivo que adelanta en el ejercicio de sus funciones, tornando improcedente la cautelar solicitada sobre los mismos, como acertadamente lo indicó el juez a quo, citando una decisión que en tal sentido se había adoptado por esta Corporación.

1. En mérito de lo expuesto, se **Resuelve:**

## **Revocar parcialmente el auto del 6 de noviembre de 2020** proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, respecto de negar la medida cautelar de embargo de los dineros depositados en la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, y en su lugar, **ordenar** al Juzgado de primera instancia que proceda a decretar la medida cautelar solicitada con sujeción a lo decidido en esta providencia.

* 1. **Confirmar en lo demás, el auto del 6 de noviembre de 2020** proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, por los argumentos expuestos en precedencia.
  2. En firme este auto, por Secretaría envíese el proceso al *A quo*, previas las anotaciones de rigor.

# Notifíquese y cúmplase,

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

## Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

## Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

## Magistrado