



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, catorce (14) de Julio de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-002-2015-00079-01
DEMANDANTE: ADALBERTO OTERO ÁLVAREZ
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -
UGPP
NATURALEZA: EJECUTIVO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto de fecha 23 de enero de 2017, mediante el cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, dispuso una medida cautelar de embargo y retención de unos dineros propiedad del ente demandado.

I.- ANTECEDENTES

ADALBERTO OTERO ÁLVAREZ, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda ejecutiva en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

En el trámite del proceso, mediante providencia de fecha 23 de enero de 2017, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, textualmente dispuso:

“PRIMERO: Decrétese el embargo y retención de los dineros de propiedad del ejecutado en las cuentas identificadas y ubicadas

en la parte considerativa, *REPONIÉNDOSE* la providencia de diciembre 2 de 2016, según se motivó.

SEGUNDO: Límitese el embargo y secuestro de dichos dineros hasta el valor de CINCUENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SIETE MIL SETECIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$ 52.607.766.00), según operación ordenada en el art. 593 del C. G. del P.

ADVERTENCIA:

En caso de encontrarse en conceptos de inembargabilidad dichos dineros, deberá informarse inmediatamente a esta unidad judicial remitiéndose los soportes de ello como lo ordena el art. 594 de la ley 1564 de 2012 y sus decretos, antes de afectarse dichos dineros. Es de recordar los conceptos de inembargabilidad relacionados en dicho artículo, en los constitucionales y conforme las sentencias de la Corte Constitucional, que por ejemplo para el caso determinan, Sentencia C-103/1994 y Sentencia C – 546 de 1992: “... en consecuencia, esta Corte considera que en aquellas casos en los cuales la efectividad de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporadas al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del art. 177 del Código Contencioso Administrativo...”

Notificada tal determinación, la UGPP, interpone recurso de reposición y en subsidio de apelación, señalando:

* Que mediante providencia de fecha 17 de junio de 2015, se libró mandamiento de pago en contra suya, teniendo como fundamento la sentencia de fecha primero de noviembre de 2011, en la cual, se ordenó realizar nueva liquidación de la pensión vitalicia de jubilación del ejecutante teniendo en cuenta los factores reconocidos en la Resolución No. 004557 del 21 de marzo de 1997 (asignación básica mensual y bonificación por servicios prestados) y la Resolución No. 023232 del 13 de octubre de 2000 (asignación básica, sobresueldo y bonificación por servicios prestados) más los nuevos factores: subsidio de alimentación, auxilio de transporte, prima de navidad y prima vacacional, devengados en el último año de servicios.

* Que la providencia recurrida, no tuvo en cuenta que los recursos objeto de medida cautelar corresponden a aquellos considerados como inembargables, de conformidad con lo dispuesto en el art. 594 del C. G. del

P., norma que además obliga a los funcionarios judiciales, a abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el caso de ser procedente, por mandato legal, se deberá invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Lo cual es así, en tanto, los dineros existentes en las cuentas de la UGPP son inembargables, toda vez que se trata de recursos de la seguridad social, sin que pueda predicarse en este asunto, que aplican las excepciones tratadas por la Honorable Constitucional, ya que no se afectan derechos fundamentales de la pensionada, tal como el derecho a la seguridad social o su vida digna o se trate de una persona de tercera edad. Y si bien lo cobrado es una obligación laboral, la pretensión perseguida no es más que el pago de los intereses moratorios, derivados del incumplimiento de una sentencia judicial que obra como título ejecutivo en este proceso.

* Que la UGPP es una entidad administrativa del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de conformidad con el art. 1º del Decreto 5021 de 2009, cuyos recursos se hallan identificados en la sección presupuestal 1314, por ende, sus rentas y recursos, independiente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentren, están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por lo que gozan de la protección derivada de la inembargabilidad.

II.- CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

Este Tribunal, a través de esta Sala de Decisión Oral, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 125, 153 y 243 numeral 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Análisis de la Sala.

Corresponde al Tribunal 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 fecha 23 de enero de 2017, proferido por el Juzgado Segundo Oral Administrativo del Circuito de Sincelejo - Sucre, por medio del cual se decretó la medida cautelar de embargo y retención de unos dineros de propiedad del ente ejecutado, se atempera a Derecho.

En primera medida subyace necesario establecer la naturaleza de los recursos y patrimonio de la UGPP, los cuales se encuentran preestablecidos en el Decreto 0575 de 2013, modificado por el Decreto 681 de 2017, así:

“ARTÍCULO 3o. 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, en aquellos aportes que no se regularon expresamente, señala 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.*

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 C. G. del P., prima facie, podría concluirse que en el asunto de autos asiste razón a la parte ejecutada, al oponerse al embargo ordenado por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el párrafo del artículo 594 del C. G. del P., la regla de inembargabilidad no connota un carácter absoluto, dado que pone de manifiesto las

excepciones trazadas en la ley, para que sea operante la medida cautelar, misma que debe servir de fundamento a la providencia que así la decrete.

Corolario de lo anterior, es evidente que la propia ley plantea excepciones, frente a la inembargabilidad de bienes y recursos dispuesta en el Código General del Proceso.

Ahora bien, al lado de las excepciones fijadas por el artículo 594 del Código General del Proceso, la Corte Constitucional, al efectuar un estudio de constitucionalidad de la norma en comento, recordó que la Corporación fijó otras excepciones a la regla de inembargabilidad, las cuales continúan preservando su plena vigencia de conformidad con la sentencia C- 543 de 2013, en la cual la Alta Corporación recordó:

“El artículo 63 de la Constitución dispone que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

“Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior¹.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos

¹ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas².

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos³.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁴

(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁵

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos⁶, como lo pretende el actor.

Por todo lo anterior, el demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, porqué en estos eventos no son aplicables las excepciones al mismo cuando se encuentran cobijados por los pronunciamientos abstractos de constitucionalidad sobre la materia y que deben guiar la interpretación de los operadores jurídicos al resolver los casos concretos en relación con este principio. La ausencia de este argumento se evidencia en la

² C-546 de 1992

³ 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.

⁴ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

⁵ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁶ La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

formulación de los cargos presentados por el actor, tal y como se verá a continuación."

En la misma línea, la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008, explicitó la procedencia de cada una de las excepciones por ella establecidas, en los siguientes términos:

"4.- El principio de inembargabilidad de recursos públicos

(..)

4.2.- Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio 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. Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló:

"Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente".

(..)

4.3.1.- La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”. Para sustentar su conclusión la Corte explicó:

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

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

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

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

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

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del

Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad⁷, y apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca.

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”. El razonamiento que sirvió de base a la Corte fue el siguiente:

“a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177)”.

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional⁸.

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

⁷ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:

“Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial⁹. Dijo entonces:

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

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

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente 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

⁹ Las Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003, reiteran esta postura.

trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Sin embargo, debe advertirla Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada bajo las condiciones antes señaladas”.

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

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

Decantada la factibilidad de embargar bienes y recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación, la Sala considera relevante significar, que tal premisa debe sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que equivale a concluir, que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso en particular, la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida, dando

cabal cumplimiento al deber de plasmar claramente, el fundamento legal o constitucional de la orden de embargo decretada, lo que por demás, se echa de menos en la decisión recurrida, la cual peca de hacer un análisis adecuado sobre el tema.

Siendo así, en el presente asunto, es necesario tener en cuenta que el litigio versa sobre un proceso ejecutivo derivado del incumplimiento de una sentencia judicial. Entonces, siendo que la propia UGPP informa que sus recursos hacen parte del Presupuesto General de la Nación, la orden negativa de embargo, haría inoperante la medida cautelar de embargo, con fundamento en la regla de inembargabilidad contenida en el artículo 594 del C. G. del P., toda vez que la entidad ejecutada, solamente, contaría con bienes y recursos de naturaleza inembargable, evento que comportaría la ilógica consecuencia de que la ejecución de las sentencias judiciales, quede reducida a las órdenes establecidas en el proceso ordinario que le dio origen, hecho que redundaría en la inocuidad de la garantía establecida por el propio legislador, para la ejecución de las sentencias condenatorias a cargo de las entidades públicas, estatuida en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011.

Bajo estos asideros, entonces, resulta procedente la medida de embargo ordenada por la a quo, adicionando que es procedente el embargo de recursos con la connotación de inembargables, por cumplirse una de las excepciones decantadas por la Corte Constitucional, como es el *Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos*¹⁰.

¹⁰ 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.

En consecuencia deberá confirmarse la providencia recurrida, con el llamado de atención frente a la argumentación que debe tener tal tipo de autos y que el análisis de embargabilidad, cuando de entes como el ejecutado se trata, parte de la naturaleza de sus recursos, sin que se requiera el soporte del art. 594 de la ley 1564 de 2012, el que solo operaría para aquellos entes cuyo presupuesto se componga, además, de dineros que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación o en aquellos eventos en que la duda sea insuperable.

Ahora bien, aunque dentro de los argumentos aducidos en la alzada y los señalados por la Juzgadora de instancia, no se hace alusión a los artículos 194 y 195 del CPACA frente a la medida de embargo, el Tribunal considera pertinente pronunciarse respecto de estas normas, a efectos de sentar criterios indispensables para los Operadores Judiciales, en tratándose de los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de las sentencias condenatorias.

Delimitado el ámbito objeto de análisis, se reproduce in extenso, las normas referenciadas, las cuales disponen:

“ARTÍCULO 194. APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS. *Todas las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno Nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra.*

Con base en lo anterior, las mencionadas entidades deberán efectuar aportes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los montos, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de atender, oportunamente, las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.

Esta disposición también se aplicará a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley 448 de 1998 y las disposiciones que la reglamenten.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La presente disposición no se aplica de manera inmediata a los procesos judiciales que a la fecha de la vigencia del presente Código se adelantan en contra de las entidades públicas. La valoración de su contingencia, el monto y las condiciones de los aportes al Fondo de Contingencias, se hará teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y de acuerdo con las condiciones y gradualidad definidos en la reglamentación que para el efecto se expida.

No obstante lo anterior, en la medida en que una contingencia se encuentre debidamente provisionada en el Fondo de Contingencias, y se genere la obligación de pago de la condena, este se hará con base en el procedimiento descrito en el artículo siguiente. Los procesos cuya condena quede ejecutoriada antes de valorar la contingencia, se pagarán directamente con cargo al presupuesto de la respectiva entidad, dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, previa la correspondiente solicitud de pago.

Las entidades priorizarán, dentro del marco de gasto del sector correspondiente, los recursos para atender las condenas y para aportar al Fondo de Contingencias según la valoración que se haya efectuado”

“ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

- 1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.*
- 2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.*
- 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.*
- 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito*

judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.

PARÁGRAFO 1o. *El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.*

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

En virtud de lo dispuesto en las normas transcritas, la primera conclusión que de ellas se deriva, es que no aplica a los procesos que se rigen por el Código Contencioso Administrativo, salvo que la contingencia se valore y provisione por parte de la entidad, antes de que la sentencia quede ejecutoriada y una vez ésta quede ejecutoriada, si el aprovisionamiento respectivo, el pago corresponde efectuarlo directamente a la entidad.

En segundo lugar y en consonancia con los argumentos plasmados en el acápite anterior, este Tribunal considera que en vigencia de la Ley 1437 de 2011, salvo que la entidad condenada demuestre que ha efectuado la provisión ante el Fondo de Contingencias para cubrir el monto de la condena, las medidas cautelares que se promuevan en los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de sentencias judiciales, son plenamente operantes de conformidad con el criterio fijado por la Corte Constitucional y las disposiciones de los artículos 194 y 195 del CPACA y en ningún momento, pueden constituir un fundamento para negar su plena

operancia, porque justamente el proceso ejecutivo constituiría la última ratio, frente al incumplimiento de las condenas o conciliaciones, pasados 10 meses sin que la entidad haya efectuado el pago de manera directa o por medio de la provisión realizada en el Fondo de Contingencias.

Por lo tanto, mal puede entenderse que las normas aquí iteradas, hayan proscrito las cautelas previstas para los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de las sentencias judiciales y menos, que la carga de valorar y efectuar la correspondientes provisiones ante el Fondo de Contingencias, sea trasladada al ejecutante, porque tal situación lejos de garantizar el cumplimiento de las sentencias en un tiempo razonable, terminaría constituyéndose en un medio para defraudar los derechos reconocidos en una providencial judicial, en aquellos casos en los que la entidad se abstenga de efectuar las provisiones correspondientes.

En síntesis, la Sala concluye, que el espíritu de las normas referenciadas respaldan la plena operancia de las medidas cautelares de embargo y secuestro, dentro de los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de una sentencia judicial, sin las limitantes establecidas en el artículo 594 del C. G. del P, de conformidad con los criterios trazados por la Honorable Corte Constitucional.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión Oral,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el Auto de fecha 23 de enero de 2017, proferido por el Juzgado Segundo Oral Administrativo del Circuito de Sincelejo, pero conforme las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen, según lo expuesto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Decisión aprobada en sesión de la fecha, según Acta No. 0119/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA