**Rama Judicial del Poder Publico**
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO**
**SECCIÓN A**

Barranquilla, once (11) de junio de dos mil diecinueve (2019)

| | |
|---|---|
| **Radicado** | 08001 33-33-011-2015-00202-01-CH |
| **Medio de control** | Ejecutivo |
| **Demandante** | Remberto Rafael Vasquez Romero |
| **Demandado** | Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social U.G.P.P. |
| **Magistrado(a) Ponente** | Dr. Cristóbal Rafael Christiansen Martelo |

Decide el despacho el recurso de apelación interpuesto y sustentado por la parte demandante (fls. 84-89) contra el auto de cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla (fl. 28-31), mediante el cual se decretó el embargo y retención de los dineros de propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social "UGPP", que se encuentren en cuentas corrientes y de ahorro de las siguientes entidades financieras Banco de Colombia, Banco BBVA, Banco de Bogotá, Banco Agrario de Colombia, Banco Colmena, Banco Av Villas, Banco Caja Social, Banco Popular, Banco Citibank Colombia, Banco de Occidente, advirtiéndose que la medida no podrá ser materializada, si en esas cuentas bancarias se consignan dineros que por disposición legal o constitucional correspondan a recursos inembargables de esa entidad.

## I. AUTO APELADO

El señor Reemberto Rafael Vásquez Romero, por conducto de apoderado especial, presentó demanda ejecutiva contra la Unidad Administrativa Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P., con el fin de obtener el cumplimiento de la sentencia 1 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Once Administrativo del Circuito de Barranquilla, y confirmada por Tribunal Administrativo del Atlántico mediante sentencia de 10 de julio de 2015.

El *a quo* libro mandamiento de pago el 4 de octubre de 2018 (fls. 28-31) por la suma de $83.612.660.68, correspondiente a la liquidación que adjuntó el demandante. También decretó el embargo y retención de los dineros depositados a favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la

Protección Social "UGPP" (en adelante UGPP) que se encuentren en cuentas corrientes y de ahorro de las siguientes entidades financieras Banco de Colombia, Banco BBVA, Banco de Bogotá, Banco Agrario de Colombia, Banco Colmena, Banco Av Villas, Banco Caja Social, Banco Popular, Banco Citibank Colombia, Banco de Occidente, advirtiéndose que la medida no podrá ser materializada, si en esas cuentas bancarias se consignan dineros que por disposición legal o constitucional correspondan a recursos inembargables de esa entidad.

## II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

La UGPP, por conducto de su apoderado especial interpuso y sustentó recurso de apelación en contra del auto proferido por el juez de primera instancia exponiendo los siguientes argumentos:

Sostuvo que de conformidad con los artículos 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, 91 de la Ley 715 de 2001 y 594 del C.G.P, se concluye que son recursos inembargables los siguientes: 1) recursos del Sistema de Seguridad Social, fi) recursos del Sistema General de Participaciones, iii) recursos del Sistema General de Regalías.

Por otro lado, señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 0575 de 2013, a través del cual se modificó la estructura de la UGPP y se determinaron las funciones de sus dependencias, se lograba advertir que los recursos que maneja la entidad demandada provienen de las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el Presupuesto General de la Nación, los bienes que les transfiere la Nación y otras entidades públicas del orden nacional, los recursos que recibe por la prestación de servicios, los muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título y los demás recursos que señale la ley.

Que conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que la cuenta respecto de la cual se ordenó el embargo y la retención, son utilizadas para depositar recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, resultaba claro que son de naturaleza inembargable conforme lo dispone el artículo 594 del C.G.P.

Igualmente, sostuvo que las cuentas de depósitos que posee la UGPP son utilizadas de una parte para depositar los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional asigna a la entidad, y de otra, se trasladan los recursos destinados al pago de la seguridad social de los funcionarios de la UGPP y las deducciones que autorizan efectuar de sus pagos de nómina con destino a la cuenta AFC (aportes voluntarios a los fondos de pensiones y

descuentos de libranza), por lo que la cuenta embargada hace parte de los recursos del sistema de seguridad social, resultando por lo tanto inembargable.

Finalmente, señaló que lo pretendido por la parte actora en el presente proceso, era el reconocimiento de los intereses moratorios generados supuestamente por el pago tardío de unas sumas de dinero reconocidas a través de sentencia judicial, situación que se aparta del concepto de derechos laborales, por lo que no puede hacerse extensiva la excepción del principio de inembargabilidad.

Por lo expuesto, la apoderada de la parte demandada solicitó que se levante la medida de embargo y retención de los dineros en cabeza de la entidad.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. De la Competencia

El Tribunal advierte que la Ley 1437 de 2011 no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo, por eso en virtud del artículo 306 ídem, para los aspectos no regulados, debe acudirse al C.P.C., hoy normas del C.G.P.

El artículo 321 del C.G.P. establece que el auto que resuelva la medida cautelar es susceptible de recurso de apelación, por lo que procede el despacho a resolver el asunto.

### 2. Problema para resolver.

Corresponde en sede de apelación determinar si resulta ajustada a derecho la decisión del a quo, de decretar la medida cautelar de embargo y retención de dineros del ejecutado, a pesar de que los mismos tienen el carácter de inembargables según lo planteado por la parte demandada en su recursos.

A efectos de dar solución al presente asunto, el despacho hará las siguientes consideraciones:

En palabras de la Corte Constitucional[1], las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales se protege la integridad de un derecho que es controvertido, es decir, que el ordenamiento propende por salvaguardar los intereses de quien acude a las autoridades para reclamarlo - el derecho - para que, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, la sentencia sea materialmente ejecutada:

[1] Sentencia C-523 de 2009

> "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 qué 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"**
> (Negrilla del despacho)

Entendiendo entonces, que las medidas cautelares con la garantía del derecho, que tienen un carácter protector, independiente de la decisión que se profiera, ya que su naturaleza es temporal en tanto pueden modificarse o suprimirse a voluntad del acreedor o por el cumplimiento de la obligación; es decir, que se mantiene únicamente mientras subsistan situaciones de hecho y de derecho que dieron lugar a su decreto.

En ese orden de ideas, como la medida cautelar dispone a *priori* de un derecho, se deben cumplir unos requisitos mínimos, no solo por parte del solicitante sino del juez para determinar su procedencia.

Al respecto, el artículo 599 del Código General del Proceso dispone:

> "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."

A su turno, el artículo 594 Código General del Proceso, establece en el tema de bienes inembargables 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.
>
> 2.
> **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 dé 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, per congelando los recursos en una cuenta especial que devengue interese 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."** (Negrilla propia)

Del precepto normativo antes transcrito se colige que son recursos inembargables, entre otros, los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, los recursos del Sistema General de Participaciones SGP- y los recursos del Sistema General de Regalías.

El objetivo de la inembargabilidad de los recursos públicos radica en proteger los dineros del Estado para garantizar el cumplimiento de los postulados constitucionales y asegurar el desarrollo de los fines del mismo, dando prevalencia al interés general, por tal razón, la Constitución y la ley ha determinado qué bienes ostentan tal calidad.

Ahora, la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades, ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado, encuentra algunas excepciones, cuando se trate de lo siguiente[2]:

> " i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[3];
>
> ii) **sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones[4]; y**

[2] Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.
[3] 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
[4] Sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

> iii) títulos que provengan del Estado[5] que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible[6]. 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."

En sentencia C-354 de 1997, confirmó la aplicación del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos de los presupuestos públicos y, en relación con las excepciones a tal principio, consideró que éstas incluyen tanto las sentencias y actos administrativos, como las demás obligaciones claras expresas y exigibles a cargo del Estado; igualmente, adujo que el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación admite excepciones sin que ello signifique la posibilidad indiscriminada de embargabilidad.

Sobre este punto, el Consejo de Estado como máximo órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, no ha sido ajeno en pronunciarse al respecto, por lo que a través de providencia del 21 de julio del año 2017[7] manifestó:

> "(...) En cuanto a la segunda de las salvedades, a saber, atinente al pago de sentencias, su fundamento jurisprudencial radica en la sentencia C- 354 de 1997 de la misma corporación. (...) tras destacar los limites trazados en torno al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional dispuso que el precepto acusado era exequible solamente si se interpretaba en el siguiente sentido:
>
> [...] 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 organismos respectivos.** (...)
>
> 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.** (Negrilla de la Sala)

Nótese como la jurisprudencia es clara en señalar que la inembargabilidad de los bienes del estado, cede cuando se trata de satisfacer crédito u obligaciones derivadas o reconocidas en fallos judiciales.

---

[5] Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.
[6] sentencia C-354 de 1997
[7] Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, consejero sustanciador: Carmelo Perdomo Cueter expediente No 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014). A través de este auto revoco la decisión del Tribunal Administrativo del Atlántico de negar una medida cautelar por considerar que los bienes eran inembargables.

**3. Del caso concreto.**

En el caso que nos ocupa, la obligación que se pretende hacer efectiva, versa sobre unos derechos reconocidos a través de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción, mediante la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de vejez que le fue reconocido al señor Remberto Rafal Vásquez Romero.

Ahora bien, como se citó en el parágrafo del artículo 594 del CGP, los funcionarios judiciales o administrativos pueden abstenerse de decretar las órdenes de embargo sobre bienes que gocen del beneficio de inembargabilidad y establece el trámite para ello; sin embargo, cuando la autoridad judicial insista en la medida, la entidad destinataria debe cumplir la orden "*congelando los recursos en cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el debido por cuenta del embargo*".

Lo anterior, permite concluir, que el juez tiene la obligación de establecer si los dineros objeto de embargo se hallan dentro de aquellos que hacen parte del Sistema General de Participaciones y si la obligación surge de condenas plasmadas en sentencias proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa o si corresponde a créditos laborales contenidos en actos administrativos.

Así las cosas, y como quiera que la solicitud de embargo y retención que fue presentada por la parte demandante tiene como finalidad garantizar el pago de la reliquidación de su pensión, resulta procedente el decreto de la mencionada medida, atendiendo a la naturaleza íusfundamental de la prestación, toda vez que se trata de un asunto de seguridad social que cuenta con una especial protección constitucional y respecto del cual se hace extensible la primera de las excepciones al principio de inembargabilidad, esto es, al cumplimiento de obligaciones de tipo laboral, situación que hace necesario que se confirme la decisión de primera instancia.

## IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección "A", administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de 4 de octubre de 2018, proferido por el Juzgado Once (11) Administrativo Oral de Barranquilla, en lo concerniente al decreto de la medida de embargo y retención de dineros del Ejecutado.

**SEGUNDO:** En firme ésta providencia, envíese el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones correspondientes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Se hace constar que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.*

**CRISTÓBAL RAFAEL CHRISTIANSEN MARTELO**

**LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO**

**JUDITH ROMERO IBARRA**